ISSN: 1518-1200

Ano 3
Nº 1
Jul/2001

A Venezuela e os seus vizinhos — Amado Luiz Cervo
De qué nos van a perdonar? — Daniella Villafañe Gomes Santos
A política externa do governo Médici (1969-1974) — Cíntia Vieira Souto
A Comunidade de Países de Língua Portuguesa — André Carneiro Moutinho de Carvalho
Por uma compreensão crítica das teorias das Relações Internacionais — Antônio Jorge Ramalho da Rocha
Can the UN construct a universal doctrine of human security? — Valerie de Campos Mello
Inserção internacional de Quasi-Estados no Século XX — Martins Rodrigues
A criação do Tribunal Penal Internacional — Marrielle Maia Alves Ferreira
De la Competence des États Féderés Américains — Théodore Georgopoulos

Cena Internacional
Revista de Análise em Política Internacional
ISSN: 1518-1200

Cena Internacional é uma revista semestral veiculada em meio digital dedicada à divulgação de trabalhos científicos sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. *Cena Internacional* publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

Cena Internacional é uma publicação do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais (http://www.relnet.com.br).

ã *2000-2001 Departamento de Relações Internacionais e Fundação Alexandre de Gusmão* – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos publicados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Universidade de Brasília e do seu Departamento de Relações Internacionais ou do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e da sua Fundação Alexandre de Gusmão.

Editor:
Alcides Costa Vaz

Editores Adjuntos:
Antônio Carlos Lessa
Virgílio Caixeta Arraes

Conselho Editorial:
Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Amado Luiz Cervo, Argemiro Procópio Filho, Eduardo Viola, Estevão Chaves R. Martins, Henrique Altemani de Oliveira, José Flávio Sombra Saraiva, Lytton Leite Guimarães, Marcus Faro de Castro, Maria Helena Castro Santos, Maria Izabel Valladão de Carvalho

Correspondência:
Revista Cena Internacional
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-Mail: editoria@relnet.com.br
Tel: (55)(61) 307 2426
Fax: (55)(61) 274 4117

Capa e composição: Samuel Tabosa

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:
São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter entre 20 e 35 páginas digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12. As notas devem ser geradas preferencialmente a partir do sistema ABNT. As contribuições devem conter a vinculação institucional e a titulação do autor. Os arquivos devem ser enviados para editoria@relnet.com.br, indicando na linha *assunto* "Contribuição para *Cena Internacional*".

Cena Internacional Ano 3 Número 1 2001

Sumário

Artigos

A Venezuela e os seus vizinhos
Amado Luiz Cervo 5

De qué nos van a perdonar? A compreensão do levante Zapatista de 1994 em Chiapas
Daniella Villafañe Gomes Santos 25

A política externa do governo Médici (1969-1974): uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil
Cíntia Vieira Souto 43

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa – Oportunidade de Cooperação, Integração e Projeção Internacional
André Carneiro Moutinho de Carvalho 63

Por uma Compreensão Crítica das Teorias das Relações Internacionais
Antônio Jorge Ramalho da Rocha 79

Can the UN construct a universal doctrine of human security?
Valerie de Campos Mello 117

Inserção Internacional de Quasi-Estados no Século XX: A Política das Nações Unidas
Simone Martins Rodrigues 133

A criação do Tribunal Penal Internacional e a evolução do Direito Internacional face ao princípio da soberania
Marrielle Maia Alves Ferreira 153

De la Competence des États Féderés Américains de prendre des contre-mesures internationales : A propos de l'arrêt Massachusetts versus National Foreign Trade Council de la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique
Théodore Georgopoulos 173

A VENEZUELA E OS SEUS VIZINHOS

Amado Luiz Cervo *

Introdução

A ênfase deste estudo consiste em definir o papel estratégico da Venezuela para as relações internacionais da América Latina em geral e da América do Sul em particular. Serão examinados os antecedentes históricos das relações regionais da Venezuela e aprofundados os eixos de ação do lado da Colômbia, da Guiana e do Brasil. A presença da Venezuela nos órgãos e blocos regionais consta entre os objetivos de outro estudo, porém sendo tomado em consideração nas conclusões do trabalho.

1. Petróleo e democracia: o peso da história recente

O Governo venezuelano enfrentou durante décadas dificuldades em estabelecer sua estratégia de relações com os vizinhos. Desde os anos cinqüenta do século XX, obedecia este Governo a impulsos contraditórios em suas relações regionais: ou controlar a cooperação e a integração, ou desprezá-la. Compreende-se, pois, que tenha reagido com desdém ante a iniciativa da Operação Pan-Americana lançada pelos presidentes do Brasil, Juscelino Kubitschek, e da Argentina, Arturo Frondizi, em 1958. A opinião pública venezuelana também reagiu indignada, àquela época, diante da idéia de criação de um mercado comum latino-americano, considerada pelo Ministro das Relações Exteriores, Ignacio Luis Arcaya, uma iniciativa sem criatividade. Desse modo, a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) pelo Tratado de Montevidéu, de 1960, surpreendeu o Governo e o setor privado da Venezuela.

Os impulsos contraditórios da política regional venezuelana apoiar-se-iam, desde então, em duas percepções que alimentariam o sentimento de autoconfiança: a superioridade econômica advinda da riqueza petrolífera e a superioridade política advinda da tradição democrática, inaugurada por Rômulo Betancourt, em 1959.

Revista Cena Internacional. 3 (1): 5-24 [2001]

* Professor titular de História da Política Exterior do Brasil da Universidade de Brasília (UnB).

A primeira alicerçava-se no fato de a Venezuela haver-se convertido nos anos cinqüenta no segundo produtor mundial e no primeiro exportador mundial de petróleo, o que lhe permitiu atrair capitais e empresas norte-americanas, dos quais se esperava o impulso modernizador. A segunda expressar-se-ia na *doutrina Betancourt*, uma determinação de somente reconhecer governos oriundos de eleições realizadas consoante normas constitucionais. Ocupando uma posição geográfica estratégica entre o Caribe e a América do Sul, a Venezuela, com sua pujante economia, apesar de população pequena (seis milhões de habitantes), tinha ambições de peso sobre o sistema interamericano.

O Governo venezuelano antecipou-se à Operação Pan-Americana com o objetivo de administrar a solidariedade americana, fundando-a sobre a riqueza nacional do petróleo. Em julho de 1956, o Presidente Marcos Pérez Jiménez, por ocasião da reunião dos chefes de Estado das nações da América no Panamá, propôs solenemente a criação do Fundo Econômico Interamericano, no mesmo espírito com que Juscelino Kubitschek lançaria a Operação Pan-americana dois anos depois e com que Perón buscara a integração latina anos antes. Sete países apoiaram a criação, quatro não emitiram opinião e nove propuseram que fosse encaminhada ao exame do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA. Nesse Conselho, o Governo dos Estados Unidos fez gestões ante outros para obstruir a aprovação da proposta, em reação semelhante aliás ao boicote que ofereceria à iniciativa brasileira do Presidente Kubitschek. O sistema interamericano haveria de girar em torno de propostas norte-americanas centradas sobre seus interesses nacionalistas ou paralisar. Irritado, reconheceu Pérez Jiménez em declaração pública:

> "Pan-americanismo, solidariedade continental e outros conceitos do estilo só seguirão sendo proposições teóricas que fracassarão ou permanecerão como aspirações latentes, enquanto não se traduzam em medidas concretas com resultados de benefício coletivo".

Seu Embaixador junto à OEA, diante das circunstâncias, retirou a proposta de criação do fundo e solicitou o fim dos debates.

Após a iniciativa malograda de hegemonia regional dos anos cinqüenta, a Venezuela haveria de refluir para o isolacionismo nas décadas seguintes. Relutou em aderir à ALALC, manteve-se fora do GATT, opôs-se a qualquer projeto de integração, desdenhou o terceiro-mundismo e abriu confronto, em nome da doutrina Betantourt, tanto com o regime esquerdista de Fidel Casto, quanto com os regimes militares que se espalhavam pela América do Sul. Voltou-se para os Estados Unidos, o grande mercado de exportação, e para o protecionismo, com o intuito de expandir a indústria

interna. Esse último fator engendrou a hostilidade dos países vizinhos, propensos em vão a intercambiar petróleo pelo mercado venezuelano de manufaturados.

Três vertentes passaram a condicionar a política exterior e a ação externa da Venezuela em seu âmbito regional: a dependência das exportações de petróleo, cerca de 90% do total; a dependência dos Estados Unidos, principal investidor, cliente e fornecedor, e a repercussão interna dos acontecimentos políticos na área do Caribe. Os esforços convergiram então para o objetivo de preservar mercados e defender o preço do petróleo; por isso, Caracas negociou com os países árabes a criação da OPEP. Visavam, por outro lado, obstar ao estabelecimento de governos hostis na América Central e Caribe, ou seja, à expansão de ditaduras de direita ou comunistas. Repugnava à doutrina Betancourt qualquer regime que atentasse contra a democracia e os direitos humanos.

O isolacionismo venezuelano despiu-se de conteúdo as relações com os países vizinhos. Ao romper as relações diplomáticas com ditaduras e instar a OEA a aplicar sanções contra tais regimes, despertava-se a simpatia de pequenos Estados e provocava-se a indisposição dos grandes – México, Argentina e Brasil – defensores do princípio de não-intervenção. Depois do golpe militar de 1964 no Brasil, as relações bilaterais permaneceram frias. Como poderia o Brasil dos militares apoiar os esforços venezuelanos junto à OEA no sentido de aplicar sanções contra o regime comunista de Cuba, se a democracia de Betancourt havia rompido relações diplomáticas com o grande vizinho?

Compreende-se, em tais circunstâncias, porque Rafael Caldera Rodríguez, eleito em 1968, não mais pretendesse aplicar com rigidez a doutrina Betancourt. A Venezuela mantivera até então, com seu isolacionismo, relações econômicas irrelevantes e relações políticas inconsistentes com os países vizinhos, ao norte e ao sul. Nos anos setenta, contudo, passou a empreender ações regionais destinadas a criar laços com os países vizinhos, cujo consumo de petróleo desejava prover.

A alta dos preços do petróleo permitiu ao país, agora sob o governo de Carlos Andrés Pérez Rodrígues, substituir a doutrina Betancourt pelos sonhos bolivarianos de liderar a América Latina. Havendo já o país aderido à ALALC, integrou também o Pacto Andino e adensou as relações com os membros desse bloco, sem recuar de suas ambições do lado da bacia caribenha. Seriam estas as duas áreas geográficas por onde se pretenderia engendrar o fim do isolacionismo, o que foi em vão. A Venezuela prosseguiria vivendo de sonho e de ilusão: o sonho bolivariano e a ilusão do petróleo. O primeiro não lhe garantiria a pretendida liderança sobre a América do Sul e a segunda não traria o desenvolvimento social e econômico esperado. O Pacto Andino não vingava e a cooperação bilateral com outros parceiros tampouco. Requerer-se-ia um

tipo de política exterior dotada de maior senso realista, capaz de induzir ações ancoradas em necessidades e oportunidades objetivas.

Essas novas condições eram vislumbradas ainda nos anos setenta, quando o Brasil manifestou a intenção de aumentar a importação de petróleo venezuelano e a Argentina interessou-se pelo mercado de manufaturados do bloco econômico andino. Tanto uma como outra, Venezuela e Argentina, temiam que o rápido crescimento econômico do Brasil obstruísse suas ambições de liderança regional. As visões geopolíticas de então eram conflitantes. A Venezuela de Caldera e Andrés Pérez prosseguia disposta a jogar com o peso do petróleo em favor da liderança pretendida sobre a região e a dirigir sua ação para as duas áreas contíguas, América Central e Caribe e países bolivarianos. Nessas condições, frustrava-se o Governo brasileiro que buscava em vão estabelecer a cooperação bilateral:

> "As nossas propostas (escrevia de Caracas ao Itamaraty o Embaixador brasileiro, Lucillo Hadock Lobo, em 1975) não tiveram êxito; encalharam na suspicácia, no temor ou no desinteresse. Nas conversas com altas autoridades venezuelanas, as palavras são de simpatia, de chegarmos à cooperação fecunda; agradáveis palavras o vento leva (...)".

A elevação do conceito do Brasil junto aos estrategistas venezuelanos resultou, enfim, da decisão da diplomacia brasileira de apoiar a política venezuelana de altos preços para o petróleo, como variável de uma luta em prol da valorização das matérias-primas oriundas do Terceiro Mundo. Ao exaurir-se a década de setenta, previa-se, pois, uma inflexão da política regional da Venezuela, iniciada com a visita a Brasília de Carlos Andrés Pérez, em 1977. O Partido Social Cristão- COPEI – e a Ação Democrática, os dois maiores partidos políticos, abandonaram a postura isolacionista, imbuída de empáfia sem lastro material, e transitaram para uma orientação realista, que articulava os objetivos da cooperação e da integração com o esforço interno de desenvolvimento. Surpreenderam-se, pois, com a saída chilena do Pacto Andino, um processo que, vindo do norte, esperavam que alcançasse a Bacia do Prata.

Não perdeu tempo o Governo brasileiro em tirar proveito da nova orientação externa. Em abril de 1978, despachou para Caracas o Ministro de Minas e Energia, Shigeaki Ueki, que discutiu projetos relevantes de cooperação nos ramos do petróleo, da petroquímica, da mineração e da metalurgia. As condições estavam maduras para o Tratado de Cooperação Amazônica, firmado no mesmo ano por oito países, como o terceiro agrupamento de integração sub-regional, ao lado do Pacto Andino e do Tratado da Bacia do Prata. Diferenciava-se, contudo, aquele Tratado dos outros acordos de integração, ALALC, ALADI ou Pacto Andino, que atuavam na esfera econômica ou

comercial. Seu objetivo era a concertação política permanente dos signatários para coordenar ações empreendidas conjuntamente pelos governos e setores técnicos, tais como os estudos hidrológicos e climatológicos, a cooperação técnica e científica em matéria de saúde, transportes, comunicações, preservação do meio-ambiente etc. Indiretamente, os estrategistas esperavam que adviriam conseqüências econômicas de estudos que redundassem na criação de infra-estrutura física destinada à melhora das condições de vida das populações amazônicas.

A mudança da política regional da Venezuela representou, portanto, injeção de novo ânimo tanto para os movimentos de integração quanto para a cooperação bilateral entre vizinhos. A imagem de um Brasil expansionista, hegemônico e dominador modificou-se drasticamente e as expectativas positivas afloraram. O equipamento empresarial e tecnológico brasileiro agregou-se ao projeto de desenvolvimento venezuelano, no início dos anos oitenta, à época da administração Herrera Campins, como um possível fator de propulsão, que seria procurado no futuro. Desenhava-se, nas estratégias de ação política regional, um eixo Brasil-Venezuela, visto melhor como eixo produtivo e não comercial, porquanto destinado a robustecer o núcleo central das economias nacionais mediante projetos de cooperação empresarial, sem ter a Venezuela de abandonar seu papel de campeã na defesa da democracia e dos direitos humanos e sem abandonar as linhas de força de sua política exterior em direção aos Estados Unidos e à região do Caribe e América Central.

A inclinação realista para a América Latina nos anos oitenta, ao tempo em que a abundância da oferta de petróleo estava comprometendo seu preço no mercado internacional e a Venezuela perdia peso nas considerações norte-americanas, inspirou o projeto, não mais abandonado pela diplomacia de Caracas, de criar a primeira transnacional do petróleo do Terceiro Mundo. Um protocolo nesse sentido foi firmado em 1981 por Venezuela, Brasil e México. A aproximação com o Brasil, país com o qual nunca tivera conflito de qualquer natureza, era aconselhada em razão do grande potencial de cooperação nos setores produtivos mais diversos e como contraparte às investidas do nacionalismo norte-americano na zona caribenha. Era também aconselhável diante dos contenciosos de fronteira que ainda pendiam do lado de seus dois outros vizinhos, Colômbia e Guiana, particularmente este último, que envolvia a região do Essequibo.

A recessão da década de oitenta em ambos os países tornou-se, contudo, o complicador operacional das intenções políticas. O ambicioso projeto da Petrolatina não dispunha de condições para materializar-se. Ademais, com o projeto Calha Norte, criado em 1985, o Brasil parecia abandonar a cooperação amazônica em favor de soluções unilaterais para os problemas da área. Por outro lado, a letargia em que se

instalara o bloco andino estava a requerer uma reforma de seu estatuto, o Acordo de Cartagena. A negociação de modificações deu-se no ano de 1987, com o objetivo de atenuar o dirigismo estatal coercitivo e conferir maior determinação ao mercado e à concorrência como fatores de alocação de recursos e de crescimento dentro do bloco. Sob influência de um isolacionismo que ainda pesava – a Venezuela não aderira ao GATT e entrara tardiamente na ALALC e no Pacto Andino – as autoridades de Caracas hesitavam em firmar o Protocolo Modificatório da nova Comunidade Andina. Mas não resistiriam à pressão vinda do Brasil, que passou a liderar o moderno processo de integração da América do Sul.

Com efeito, foi o Presidente José Sarney ao encontro de seus colegas da Argentina, Raúl Alfonsín, e da Venezuela, Jaime Luzinchi. Com o primeiro, firmou em 1986 os Protocolos de Cooperação que deram respaldo ao flexível processo de integração do Cone Sul e, com o segundo, o Compromisso de Caracas, em 1987, também destinado a estabelecer um eixo regional capaz de induzir o moderno processo de integração do norte. Operava essa diplomacia pendular de Sarney com o trunfo político de poder optar por um ou outro dos processos de integração, à mercê de seu triunfo. Vingou o do sul, ficando o do norte em compasso de espera, uma frustração para os setores empresariais e políticos venezuelanos. Os novos eixos de cooperação ao norte e ao sul do Brasil tinham causas comuns, no plano político: a consolidação da democracia, uma atitude de maior introspecção latino-americana em substituição à introspecção nacional dos países e a presença ativa dos governos em grupos regionais de concertação política e econômico-financeira, como os Tratados da Bacia do Prata e de Cooperação Amazônica, o SELA, o Pacto Andino, os grupos de Contadora-Apoio, dos Oito e o Consenso de Cartagena.

De qualquer modo, ao tempo em que se preparava a criação do bloco do Cone Sul, a partir da cooperação entre Brasil e Argentina, a diplomacia do Presidente brasileiro, José Sarney, havia lançado bases para outro processo alternativo, ao norte, mediante o eixo de perspectivas similares com a Venezuela. As experiências introduzidas pelos presidentes neoliberais Carlos Saúl Menem na Argentina, Carlos Andrés Pérez na Venezuela e Fernando Collor de Melo no Brasil, de 1989-90, haveriam de modificar as estratégias de concertação regional e de condicionar os processos de integração na última década do século, até sua derrocada por cassações políticas ou por força do voto popular. A vitória de Hugo Chávez Frías nas eleições presidenciais de dezembro de 1998 pôs fim à dominação de quarenta anos dos dois partidos conservadores tradicionais, inaugurando um outro modelo político caracterizado pelo nacionalismo social, distinto do conservadorismo tradicional e da malograda experiência neoliberal recente. Nas palavras de seu Ministro de Relações Exteriores,

José Vicente Rangel, a ênfase da política exterior venezuelana, desde a ascensão de Chávez, foi posta nas vizinhanças. Quatro áreas básicas denominadas *fachadas* foram selecionadas para dirigir os esforços da diplomacia e a ação do Governo: a atlântica, a caribenha, a andina e a amazônica. Seus objetivos desdobrar-se-iam na implementação de importantes projetos de cooperação bilateral e na determinação de contribuir, desde a região, para agilizar os processos de integração. Decidiu, desse modo, o novo Governo venezuelano jogar seu peso político, a força de seu mercado e de seu setor produtivo, particularmente o petrolífero, em favor da união da América Latina. Sendo membro forte da Comunidade Andina, do Grupo dos Três (uma zona de livre comércio em construção entre México, Colômbia e Venezuela), do Tratado de Cooperação Amazônica e havendo-se vinculado à Associação dos Estados Caribenhos e ao CARICOM por meio de um Acordo Energético, a Venezuela desponta como intermediário imprescindível para o processo de articulação entre o norte e o sul da América Latina.

2. Venezuela e Colômbia: convivência perpétua

Dois condicionamentos concorrem para o significado relevante que adquiriu a vizinhança nas atuais relações internacionais da Venezuela. Por um lado, o texto da constituição da República Bolivariana da Venezuela, adotado em dezembro de 1999, confinou em menor espaço a tradição pan-americanista do país, ao recuperar a idéia da antiga Grã-Colômbia, a efêmera realização unitária de Simón Bolívar. Pelo Artigo 14, poder-se-ia criar, caso os residentes o decidissem por voto, a Grã-República Bolivariana, uma reintegração de Colômbia, Venezuela, Equador e Panamá. Por outro lado, ao definir os parâmetros de sua política exterior, o Presidente Hugo Chávez Frías expressou esta mesma visão. Desse modo, a Colômbia tornou-se peça-chave da arquitetura política da Venezuela.

Raramente dois países foram chamados a uma convivência tão íntima quanto Colômbia e Venezuela. A grande diversidade de fatores envolvidos nessas relações derivam em boa parte da fronteira comum de 2.219 km., porém outros também existem. Com efeito, essas relações abarcam aspectos como a integração, o comércio, o desenvolvimento da zona de fronteira, a migração fronteiriça, o problema da dupla nacionalidade, a segurança, a cooperação judicial, a luta contra o tráfico transfronteiriço de ilícitos e a guerra revolucionária na Colômbia. Coordenar-se-á o exame dessas questões em quatro pontos: os limites, a zona de fronteira, as relações econômicas e o comércio bilateral e o Plano Colômbia de combate à produção e ao comércio de drogas.

Os limites entre Colômbia e Venezuela.

Quando se desfez a Grã-Colômbia, em 1830, colocou-se o problema fronteiriço. As negociações acerca da definição da linha iniciaram-se nos anos imediatos. Apesar de esforços reincidentes, porém infrutíferos, no século XIX, a questão foi levada ao arbitramento do Rei da Espanha em 1881. O laudo adveio em 1891 e foi considerado lesivo aos interesses territoriais pela opinião política venezuelana, mantendo-se abertos no futuro o contencioso e a negociação. Em 1898, um tratado bilateral dispôs sobre a demarcação, criando possibilidades de compensações relativamente à linha arbitrada. Esta e sucessivas outras negociações foram infrutíferas, de modo que a questão foi levada novamente ao arbitramento internacional em 1916, junto à Confederação Helvética. O laudo de 1922 deixou apenas em suspenso a demarcação de fronteira e navegação dos rios comuns, acordadas bilateralmente em 1941. Nessa data, deu-se por concluída a fixação das fronteiras entre os dois países. Uma herança de descontentamento e de frustração diante do desempenho da diplomacia incorporou-se, contudo, ao patrimônio político da Venezuela, que se considera historicamente prejudicada.

A definição das áreas marítimas e submarinas constituiu-se em novo problema a enfrentar desde 1964, o qual veio à tona quando a Colômbia tomou decisões unilaterais acerca da delimitação ao noroeste do Golfo da Venezuela, uma zona petrolífera. O diálogo se estabeleceu no ano seguinte e se prolongou arduamente, com suspensões e retomadas, por estar a Venezuela convencida de suas perdas territoriais anteriores e imbuída de firme determinação de não reincidir em perdas, a ponto de haver a negociação repercutida como argumento durante a tentativa de golpe militar encabeçado por Hugo Chávez em 1992. Quando assumiu a Presidência, em 1999, a questão permanecia pendente.

A zona de fronteira

Os governos de ambos os países lidam permanentemente com problemas derivados das fronteiras vivas que se estendem por mais de dois mil quilômetros, e cujas conseqüências são mais sensíveis do lado venezuelano: comércio de contrabando, desmatamento, migrações, povoamento irregular, narcotráfico, seqüestros, incursões da guerrilha colombiana e presença de cartéis de narcotraficantes. Como não foram fixados marcos de fronteira em número suficiente, esses fenômenos provocam acréscimo de dificuldades, aos quais reage o exército venezuelano, que, por vezes, na esteira da perseguição quente, penetra o território do vizinho. Quanto às bacias

hidrográficas, o controle de três dentre elas (Arauca, Catatumbo e Orinoco) está nas mãos do ribeirinho superior, a Colômbia.

O espírito bolivariano do Governo Chávez deu continuidade às iniciativas de solução conjunta para os problemas de fronteira viva, mesmo porque toda e qualquer iniciativa haveria de malograr se não coordenasse esforços conjuntos. Na Ata de San Pedro Alejandrino, de 6 de março de 1990, os dois governos haviam definido os assuntos prioritários de suas relações bilaterais. Quatro temas foram postos sob responsabilidade da Comissão Negociadora Presidencial: bacias hidrográficas; rios internacionais; delimitação de áreas marinhas e submarinas; demarcação e adensamento dos marcos fronteiriços. Os outros temas relevantes foram confiados à Comissão Presidencial de Assuntos Fronteiriços: migrações, transporte internacional, utilização de recursos naturais transfronteiriços, tráfico de entorpecentes, apropriação e recuperação de meios de transporte e cooperação e assistência mútua em caso de emergência. Mais de oitenta projetos de desenvolvimento sócio-econômico da zona de fronteira se somaram às iniciativas sob responsabilidade desta Comissão.

A imigração colombiana criou um espaço econômico e cultural na zona de fronteira, tamanha tem sido sua envergadura nos últimos cinqüenta anos.

Entre 1994 e 1999, inúmeros atos bilaterais ratificaram a disposição de ambos os Estados em manter a ação constante em que convergem interesses comuns e contrapostos. A presença do Estado na zona de fronteira deriva da consciência da convivência inevitável e perpétua, estando seu *modus operandi* orientado por duas normas operacionais: manter permanente a negociação direta e adotar em seu curso o enfoque da globalidade para a busca de soluções. Esta estratégia de ação *inclusiva* induz soluções para os incidentes e para os fenômenos permanentes de fronteira que são fundados na avaliação de seus componentes específicos e de suas interfaces com outros fenômenos, fazendo uso do diálogo estabelecido no interior dos mecanismos bilaterais.

Ademais, a relevância das relações entre Colômbia e Venezuela se manifesta por meio de intensa utilização da negociação de alto nível: as trocas de visitas presidenciais entre Andrés Pastrana Arango e Hugo Chávez Frías ocorrem, desde 1999, várias vezes ao ano; o mesmo acontece com os chanceleres, os vice-chanceleres e outros ministros de Estado.

Nessas condições, é muito difícil prever que um incidente de fronteira, do tipo incursão, ação da guerrilha, seqüestro etc. possa comprometer o desempenho desses mecanismos de negociação no sentido de alcançar soluções politicamente concertadas, por mais que os meios de comunicação alardeiem o conflito. Mesmo porque, em 1997, os governos estabeleceram um Mecanismo de Verificação de Incidentes Fronteiriços

e, no ano seguinte, firmou-se um Acordo de Cooperação Policial, precisamente, para fazer face a esse gênero de acontecimentos.

As relações econômicas e o comércio bilateral

Em termos comparativos no conjunto de seus parceiros, abstração feita dos Estados Unidos, as relações econômicas e comerciais da Venezuela com a Colômbia são muito intensas. Nos anos de 1999 e 2000, as exportações da Venezuela, excluídos petróleo e ferro, orientaram-se para os Estados Unidos em primeiro lugar (33 % e 37%) e em segundo lugar para a Colômbia (18% e 15%), vindo outros parceiros abaixo de 6%. A Colômbia era o primeiro mercado de destino das exportações não petrolíferas venezuelanas até 1999, vindo ocupar desde então o segundo lugar como fornecedora externa da Venezuela.

As relações entre Venezuela e Colômbia foram historicamente influenciadas pela negociação. Entre 1835 e 1995, foram firmados 31 acordos formais, aos quais se somaram a troca de notas e atos complementares, atingindo um total de 67. Por campo de poder, foram 7 acordos econômicos, 8 sociais, 48 políticos e 4 militares. O período mais produtivo em termos de atos bilaterais foram os anos entre 1988 e 1991, em razão da negociação das questões fronteiriças, bem como em conseqüência dos acordos bilaterais ditos de integração, feitos à raiz do Pacto Andino.

O comércio fomentou, nas duas últimas décadas, a imigração colombiana para o território vizinho. Existem aldeias onde a maioria da população é de nacionalidade colombiana. Se este fenômeno cria certas dificuldades, como o comércio ilegal, por outro lado estimula o processo integrador, ao constituírem-se famílias mistas, dispostas a apoiar ações dissuasivas de conflitos por parte dos governos. O comércio de fronteira deu origem à emergência de agentes sociais com capacidade de influir junto às autoridades centrais, das quais obtiveram a criação de várias Câmaras de Comércio Bilateral e o estabelecimento de vias de transporte transfronteiriço. As atividades comerciais da e pela zona fronteiriça envolvem produtos tradicionais, da agricultura e da pecuária, e produtos industrializados, como calçados, têxteis e outros. As atividades podem imbricar-se de tal modo que se chega, por exemplo, a denominar *de região metropolitana* o estado de Táchira e o Departamento Norte de Santander.

O dinamismo das atividades econômicas de fronteira foram ao ponto de converter a Colômbia no segundo parceiro comercial da Venezuela, depois dos Estados Unidos. As facilidades legais fixadas em acordos de integração fizeram avançar a complementaridade econômica e estimularam empresários de ambos os países a realizarem inversões conjuntas. As trocas induziram, para além dos fluxos de

mercadorias, o comércio de matérias-primas de origem colombiana para processamento em indústrias venezuelanas.

Guerrilha, narcotráfico e Plano Colômbia

Desde o início de seu governo, o Presidente Chávez rompeu com a tese de seus antecessores de considerar a insurgência colombiana inimiga comum, deixando claro que a guerrilha era apenas inimiga da Colômbia e não da Venezuela. Sua aproximação com as FARC tornou-se patente em pequenos gestos, como o convite feito a dois de seus membros para participar de debates na Venezuela. É presumível que as intenções dessa aproximação tenham sido duas: afastar a ação guerrilheira na extensa fronteira comum e produzir um poder negociador de barganha. Com efeito, Chávez manifestou a seu desconfiado colega Pastrana a firme disposição de mediar o conflito interno. No ano 2000, as relações bilaterais passaram por momentos de tensão, gerados por incidentes de fronteira e por contatos efetivos entre o Governo venezuelano e líderes das FARC, tensão cujo agravamento a intensa atividade política entre ambos os Estados soube conter.

Essa diferença entre Venezuela e Colômbia a respeito do tratamento a dar à guerrilha foi objeto de explicação por parte do Chanceler José Vicente Rangel, por ocasião de um encontro público a 17 de março de 1999. A Venezuela não pretende envolver-se em assuntos internos da Colômbia, porém, estaria conferindo às FARC o mesmo *status* político e envidando os mesmos esforços para a consecução da paz que lhes dispensa o governo de Pastrana. O novo tratamento por parte da Venezuela teve início quando Pastrana decidiu entender-se politicamente com a guerrilha, em uma mesa de negociação, e convidou nessa ocasião representantes do Governo venezuelano para também tomar parte.

Além de presumíveis vínculos entre o governo de Chávez e a guerrilha, sua resistência ao Plano Colômbia de combate às drogas lançado pelo Presidente Bill Clinton dos Estados Unidos também contribuiu para perturbar as relações com a Colômbia. Importa frisar que a versão original do Plano apresentada pelo Presidente Andrés Pastrana a Washington não continha dispositivo algum prevendo a intervenção militar. Pastrana buscava soluções distintas e conjugadas para os dois problemas do país, guerrilha e drogas, causados ambos no seu entender por desigualdades sociais. A versão americana eliminou toda ajuda ao desenvolvimento e colocou recursos praticamente inexauríveis na guerra às drogas. Desse modo, a presença do Estado colombiano na negociação com a guerrilha, prevista por Pastrana no âmago do combate à droga, tornou-se concretamente inatingível. No pacote de ajuda norte-americana de

centenas de milhões de dólares à Colômbia em 2000, 82% dos recursos destinaram-se à ação militar.

A exemplo de outros países da América do Sul e da Europa, a Venezuela temia a internacionalização do conflito colombiano, ou seja, a vietnãmização da região. E via na iniciativa andina dos Estados Unidos o mesmo erro estratégico posto em marcha no modo de enfrentar movimentos insurgentes e subversivos em outros países: utilizar a força militar ao invés de planos de desenvolvimento sócio-econômicos. Mas as correntes conservadoras da opinião pública em curso no interior da Venezuela e da Colômbia acusavam Chávez de colaboração com a guerrilha e de exportador de revolução. Frente a esse complicador, tornou-se difícil o diálogo político entre ambos os governos, sem contudo suspenderem-se os encontros presidenciais. Ambos os governos não haviam ainda percebido que convinha conviver com suas diferenças, Bogotá com seu Plano e Caracas com sua liberdade de receber guerrilheiros. Uma espécie de luta travou-se entre os ministros de relações exteriores, com *rounds* de sucesso e malogro de lado a lado. As grandes comissões binacionais chegaram a cessar por momento seus trabalhos.

O abrandamento das disposições venezuelanas para com os Estados Unidos tornou-se perceptível no ano 2001, com a inauguração da administração George W. Bush. A tendência à distensão observou-se também diante dos temores dos vizinhos. José Vicente Rangel, Ministro de Relações Exteriores, foi enfático ao afirmar que a relação com os Estados Unidos permanece "fecunda e produtiva" e, por outro lado, em assegurar aos vizinhos que seu país não está interessado em exportar o modelo político para o exterior, mas sim, petróleo, café, cacau e outros produtos. Se houve, portanto, um idealismo inicial na diplomacia bolivariana de Chávez, em pouco tempo esse caráter cedeu ao adequado realismo político da ação externa.

A administração Bush, ao anunciar a proposta de orçamento para 2002, apesar de fortemente criticada internamente, nos países andinos e amazônicos, manteve a prevalência da ajuda militar sobre outras modalidades de utilização de recursos pelo Plano Colômbia. Introduziu, todavia, dois outros componentes em sua estratégia: por um lado, a regionalização da ação, que de Iniciativa Andina, como é denominada nos Estados Unidos, amplia-se para um Plano América, ao envolver Colômbia, Peru, Bolívia, Equador, Brasil, Venezuela e Panamá; por outro lado, a terceirização das operações militares para o trabalho *sujo* mediante a contratação de civis americanos, como militares aposentados que se tornam mercenários, ou mediante o uso de forças regulares latino-americanas, do exército ou da polícia. Quanto mais surpresa se torna a opinião pública diante dessas mudanças, paradoxalmente mais se dissipam as reservas dos governos latino-americanos diante do empreendimento regional dos Estados Unidos.

As diferenças havidas entre os dois países quanto às três questões aqui analisadas não comprometeram o diálogo político e a aproximação econômica entre Venezuela e Colômbia, que permanecia, em 2001, o segundo sócio comercial. Nas palavras do Ministro de Relações Exteriores, Luis Alfonso Dávila García, que substituiu em fevereiro de 2001 José Vicente Rangel, a relação com a Colômbia, " (...) es hoy más digna, más clara, más transparente, a veces más emotiva, pero también porque es hoy más afectiva". O estilo pessoal e desenvolto do Presidente e de seu Chanceler continha certa dose de magia capaz de seduzir interlocutores e fazê-los esquecer ressentimentos.

3. Venezuela e Guiana: a fronteira que se procura

A Venezuela reivindica de pleno direito a região rica em minérios da bacia do Essequibo, 159.000 km^2, que era parte da circunscrição administrativa espanhola que lhe era afeta na época colonial, cedida, porém, à Grã-Bretanha por um tribunal arbitral internacional estabelecido em Paris, cujo laudo veio a público em 1899. Sua ação internacional obteve em 1966 o Acordo de Genebra, firmado entre Venezuela, Grã-Bretanha e um representante da colônia Guiana Britânica, que obteve sua independência meses depois. O Acordo nada definia, além da obrigação para as partes de buscar uma solução satisfatória. Mas essa decisão de direito internacional confirmava a nulidade do laudo e a existência da controvérsia, o que *per se* constituía uma vitória da diplomacia venezuelana.

Na nota de reconhecimento da independência da Guiana, a Venezuela se reservou o direito de soberania territorial sobre toda a margem esquerda do rio Essequibo, direito contestado pelo governo do novo país, que reafirmou, contudo, a disposição de dar cumprimento ao Acordo de Genebra. A controvérsia estendeu-se, tanto internacionalmente, no seio de inúmeras organizações, como nacionalmente, com decisões unilaterais de ambos os governos relativas ao território contestado. As negociações bilaterais foram suspensas por longos anos, o que permitiu à Guiana implantar projetos e reforçar seu controle sobre o território. Apesar da mediação da ONU, durante os 21 anos de Governo despótico de Lindon Forbes Burnham, que faleceu em 1985, nenhum avanço concreto deu-se na negociação.

Desde então, os dois países firmaram acordos de cooperação em outras áreas, independentemente de se chegar à solução da controvérsia lindeira. Até mesmo trocas de visitas de chefes de Estado se realizaram, denotando esse novo ambiente nas relações políticas. Introduziu, entretanto, o Governo guianense, nos meados da década de noventa, sob protesto de seu vizinho, a tática de internacionalizar o território mediante concessões mineiras e madeireiras a empresas transnacionais.

Com base no Acordo de Genebra de 1966, a diplomacia de Caracas se movimentava com presteza junto a empresas e governos envolvidos nas concessões, obtendo via de regra a desistência do parceiro externo da Guiana. Assim aconteceu com as empresas Exxon-Mobil e Century dos Estados Unidos, que renunciaram a suas licenças de exploração de recursos naturais na região do Essequibo. Em 19 de maio de 2000, entretanto, o acordo entre o Governo guianense e a empresa norte-americana Beal Aerospace Technologies para instalação de uma base espacial no Essequibo – mais uma concessão do gênero – provocou veemente reação do presidente Chávez: “No lo vamos a aceptar. Eso que le quede muy claro al Gobierno guyanés y a todos los que tienem que ver com eso”. Desta feita, além da ação diplomática de rotina utilizada em tais casos, não hesitou Chávez em recorrer à diplomacia do petróleo para demover os contratantes. As gestões de Caracas em Washington e o fato de estar a Guiana interessada nos benefícios do Acordo Energético de Caracas foram suficientes, mais uma vez para, para anular a concessão. A Beal anunciou em outubro o término de suas operações.

Contrapôs recentemente, com êxito, o Governo venezuelano a tais iniciativas, seu critério de globalidade a presidir negociações diplomáticas com seus vizinhos, um *modus operandi* segundo o qual o conjunto de questões e possibilidades das relações internacionais devem ser postos sobre a mesa quando se concertam soluções para uma determinada questão. Apesar de haver esta prática estabilizado as relações bilaterais em boas bases, adensando a cooperação econômica e o comércio, nenhuma solução alcançou-se quanto ao território litigioso até o presente. Em 2001, estavam em pleno funcionamento dois mecanismos de cooperação recentemente implantados: a Comissão Binacional de Alto Nível e o Conselho Binacional Empresarial. Chávez assegurou ao vizinho que, apesar de manter a histórica reivindicação territorial, jamais utilizaria a força para realizá-la. O Governo da Guiana manifestou a intenção de integrar o Acordo Energético de Caracas, subscrito no ano 2000 por uma dezena de países da América Central e do Caribe, aos quais a Venezuela fornece petróleo em condições especiais de pagamento.

4. Venezuela e Brasil: a cooperação somente um desejo

Brasil e Venezuela mantêm relações bilaterais não conflitantes desde a Independência. Essas relações foram, ademais, consideradas pelos analistas como relações benéficas, nos dois últimos séculos. Dois marcos recentes permitem qualificar estas relações, primeiramente de cooperativas, desde o final da década de setenta, e convergentes, desde a ascensão do Presidente Chávez, em 1999.

Com efeito, em que pesem diferenças de estilo na ação externa, nenhum outro país da América do Sul apresenta relativamente ao Brasil, no início do milênio, tantas variáveis comuns em sua visão de mundo e em sua estratégia externa quanto a Venezuela. Essa convergência se estabelece mediante a comum adoção dos seguintes parâmetros: a) o conceito de globalização assimétrica como correção ao conceito neoliberal de globalização benéfica; b) o conceito político e estratégico de América do Sul; c) o reforço do núcleo central robusto da economia nacional como condicionante da interdependência global; d) a prévia integração da América do Sul como condicionante da integração hemisférica; e) a percepção de nocividade da Associação de Livre Comércio das Américas – ALCA –, caso se estabeleça sem os condicionamentos anteriores e sem a reciprocidade comercial efetiva; f) a reserva ante o aspecto militar do Plano Colômbia; g) o repúdio a qualquer presença militar norte-americana e a seus vôos na Amazônia; g) a decisão de não privatizar o setor petrolífero.

Duas diferenças, entretanto, podem ser percebidas nas políticas exteriores de ambos os países: por um lado, o ideal bolivariano de integração política, um dos suportes ideológicos do Governo Chávez, foi tomado por utopia pelo pensamento político dos brasileiros, desde o tempo em que o libertador era vivo, embora se possa estabelecer um elo entre esse pensamento e o conceito estratégico de América do Sul, elaborado pelo Barão do Rio Branco; por outro, a Venezuela ostenta maior disposição na esfera da integração econômica regional – haja vista o propósito de se criar a Petrolatina – com projetos de envergaduras que se distanciam das intenções pusilânimes do empresariado brasileiro, público ou privado.

A zona de fronteira

Os limites entre Brasil e Venezuela foram traçados pelo Tratado de 1859. A demarcação da fronteira comum de 2.199 quilômetros, iniciada em 1879, ainda não se concluiu, apesar de haverem as comissões mistas cravado nada menos de 2.061 marcos até o ano 2000.

Embora sendo muito menos intensa a presença humana na zona de fronteira Venezuela-Brasil, relativamente à zona Venezuela-Colômbia, cuja extensão é praticamente idêntica, requer-se de ambos os Estados uma coordenação de ações para fazer face aos problemas da mineração ilegal, do povoamento e do desenvolvimento.

Em 1989, detectou-se pela primeira vez a presença de garimpeiros brasileiros em território venezuelano. O prejuízo causado pelo desmatamento e a ação de traficantes que utilizam aeroportos clandestinos, entre outros complicadores fronteiriços, ensejaram, nos anos noventa, a criação de grupos técnicos de cooperação,

de uma Comissão Científica Conjunta, de um Mecanismo Político de Consulta e de um Grupo de Trabalho sobre Mineração Ilegal. O envolvimento de órgãos diversos de ambos os lados levaram à conclusão segundo a qual esses problemas de fronteira, em razão da invariável boa disposição aplicada na busca de soluções, contribuíram para adensar as relações bilaterais em seu conjunto.

Ambos os países formularam uma política de povoamento da área fronteiriça. O programa venezuelano, denominado PRODESSUR, refere-se aos estados do Amazonas, Apure, Bolívar e Delta Amacuro. O correspondente brasileiro, o Calha Norte, que lhe é anterior, compreende os estados do Amazonas, Amapá, Pará e Roraima. Ambos têm por escopo zelar pela respectiva soberania, melhorar a qualidades de vida das populações locais, assegurar boas condições para as populações indígenas, desenvolver suas potencialidades econômicas e proteger os recursos naturais. Receberam muitas críticas em razão da forte presença militar e do presumível descuido com o meio ambiente. Tendo em vista a repercussão nacional e internacional dos programas, resolveram os governos complementá-los com o Sistema de Proteção da Amazônica (SIPAM) e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

Os planos de integração energética resultaram espontaneamente de necessidades percebidas pelos programas mencionados. As estatais EDELCA e ELETROBRAS negociam contratos desde 1993, com base em estudos feitos pelo Grupo de Trabalho sobre Energia. Os cursos fluviais da Venezuela, com quedas d'água de potencial superior, oferecem reais possibilidades de fornecimento de energia elétrica para regiões brasileiras. O primeiro contrato para a construção de uma linha de transmissão foi firmado pelos presidentes Rafael Caldera e Fernando Henrique Cardoso.

Outro plano de cooperação fronteiriça estabeleceu-se com a possibilidade de vínculo rodoviário entre ambos os países, um fator indutor do investimento empresarial e do comércio regionais. A rodovia BR-174, partindo de Manaus, conecta Brasil com Venezuela e permite aos produtos brasileiros o acesso ao mercado do país vizinho como também uma saída para os portos da região do Caribe.

A cooperação aquém das potencialidades

A Amazônia indomável separou Brasil e Venezuela durante dois séculos. Dois momentos, ambos de iniciativa brasileira, inauguram a fase de estreitamento das relações bilaterais, que passam a ampliar seu espaço na agenda externa de ambos os países: a estratégia de diversificação de fornecedores externos de petróleo após a primeira crise de preços de 1973 e a nova concepção de integração regional do Presidente José Sarney, implementada desde 1985 com base na construção de eixos bilaterais, conforme acima se observou.

As relações econômicas foram estimuladas pela diplomacia presidencial, sobretudo nos anos noventa. Estudiosos de ambos os países à convite da Fundação Alexandre de Gusmão- FUNAG – e do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais- IPRI –, órgãos do Itamaraty, desenvolveram o conhecimento do outro, que era extremamente precário, estabelecendo bons diagnósticos das possibilidades de cooperação. Em 1994, os chefes de Estado reuniram-se e firmaram o Protocolo de La Guzmania, com o objetivo de traçar as diretrizes da nova e moderna cooperação econômica bilateral. Nessa ocasião, o Presidente brasileiro, Itamar Franco, sugeriu uma tríplice estratégia de concertação entre os dois países, tendo por fim desenvolver ações na zona de fronteira, estimular o comércio e a interpenetração empresarial e agir no sentido de criar uma zona de livre comércio na América do Sul. Durante as administrações dos presidentes Caldera, Chávez e Cardoso, de 1994 ao presente, o empenho pessoal dos chefes de Estado foi o motor principal da cooperação que engrandeceu nas esferas da ação política e econômica.

Os diagnósticos determinaram os interesses estratégicos que podem ser realizados por meio das relações bilaterais. Para o Brasil, a Venezuela tem condições de converter-se em primeiro fornecedor de petróleo, assegurando sua tranqüilidade energética, e de acionar seu sistema produtivo com o fim de prover o norte do país de eletricidade, bens e serviços requeridos pelo desenvolvimento da Amazônia. Com a interligação dos transportes, abre ao Brasil seu mercado para produtos vindos do sul e de outras regiões, com a possibilidade de baixar custos de suas exportações a partir de portos venezuelanos. Para a Venezuela, a dimensão do mercado brasileiro e o grande potencial econômico implantado no país vizinho abrem perspectivas de negócios substantivos. A cooperação econômica e tecnológica despertou grandes expectativas nas áreas de petróleo, petroquímica, mineração, siderurgia e tecnologia espacial. O mercado do norte do Brasil abriu-se, como se observou, a bens e serviços venezuelanos. As exportações venezuelanas para o Brasil tendem, ademais, a ir além do petróleo. Por fim, a Venezuela alimenta há anos a intenção de articular a Comunidade Andina com o MERCOSUL, utilizando para tanto a intermediação brasileira. Nesse ponto, os dois governos, cuja ação é imprescindível e condicionadora do processo, estão imbuídos da mesma determinação política de fundar o bloco dos países da América do Sul, sobre a base preexistente dos dois blocos regionais onde exercem liderança.

Desde meados de 1999, o Brasil negocia com a Comunidade Andina, havendo estabelecido preferências alfandegárias para 2.728 produtos até fins de 2000. As negociações estenderam-se para o âmbito do MERCOSUL. A 3 de abril de 2001, por ocasião de mais uma visita do primeiro a Brasília, Chávez e Cardoso reafirmaram o compromisso de subscrever o mais breve possível o acordo de livre comércio entre

MERCOSUL (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) e Comunidade Andina (Colômbia, Peru, Equador, Bolívia e Venezuela). Chávez anunciou então a decisão de seu Governo de solicitar a adesão ao MERCOSUL, primeiro como membro associado, depois como membro pleno. Ratificou-a dias depois junto ao Presidente argentino Fernando de la Rúa, por ocasião da cúpula de Quebec convocada para deliberar sobre a criação da ALCA.

Os dados disponíveis acerca das relações entre o Brasil e a Venezuela levam às seguintes conclusões: a) nos últimos anos, as relações políticas bilaterais conheceram um surto de adensamento superior ao que se verifica entre estes países e outros parceiros; b) estudos estabeleceram diagnósticos sobre cooperação bilateral, comercial e econômica, evidenciando grande potencialidade; c) a ação dos respectivos fatores produziu, até 2001, resultados incipientes, expressivos sobretudo na zona de fronteira; d) a letargia dos agentes brasileiros, públicos e privados, representa fator explicativo para frustrações venezuelanas.

Conclusão

O novo modelo político implantado na Venezuela com a constituição bolivariana de 1999 reforçou a soberania nacional, fomentou a integração regional e revitalizou o diálogo político internacional. O estilo pessoal e independente do Presidente Hugo Chávez Frías criou problemas no relacionamento com os Estados Unidos, em razão de seu estreitamento com o regime de Fidel Castro, de sua visita ao Iraque, da reserva diante do Plano Colômbia e da proibição de sobrevôos militares americanos na Amazônia. Dificuldades de bem menor porte surgiram no ano 2000 entre a Venezuela e a Colômiba, em razão da aludida reserva ao Plano Colômbia, bem como dos contatos informais entre o Governo de Chávez e representantes das FARC.

O uso de intensa diplomacia presidencial concretizada em freqüentes viagens internacionais neutralizou efeitos negativos de estilo, tanto nas relações com os Estados Unidos quanto com a Colômbia. Em 2001, essas relações restabeleceram a cordialidade.

Na esfera regional, os frutos da diplomacia bolivariana fizeram-se sentir de cinco maneiras: 1) o encaminhamento de soluções integradas para os distintos problemas e possibilidades que as intensas relações com a Colômbia requerem; 2) a administração pacífica do contencioso lindeiro com a Guiana acerca do Essequibo, de modo que permita a cooperação econômica entre ambos; 3) a convergência política com o Brasil nas visões de mundo, o fomento da cooperação na zona de fronteira e a conjugação de

esforços para a integração regional; 4) o reforço dos dois blocos econômicos mais importantes da região, Comunidade Andina e MERCOSUL, mediante o lançamento da negociação tendo em vista associá-los, quiçá fundi-los, agregando-se a este processo os outros países da América do Sul; 5) a reafirmação dos interesses econômicos da América do Sul nas negociações para criação da ALCA; 6) enfim, maior presença da Venezuela na América Central e Caribe, Cuba inclusive, mediante acordo subscrito para provimento de petróleo em condições favoráveis aos países da região.

Parece, portanto, chegado o momento de se convencerem os países da América do Sul do relevante papel que pode desempenhar a Venezuela nas relações regionais e da necessidade de ajudá-la a superar seu histórico isolacionismo.

Fontes

Livros

AREA, Leandro. *Venezuela y Colombia. Política e integración*. Caracas: Panapo, 1994.

CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: UNESP, 1999).

CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, no prelo.

CISNEROS, Imelda et al. *El desarrollo del comercio y las inversiones entre Brasil y Venezuela, síntesis ejecutiva*. Brasília: FUNAG, 1998).

FUNAG, org. *Oportunidades para o desenvolvimento do comércio e do fluxo dos investimentos Brasil-Venezuela* . Brasília: FUNAG, 1999.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, org. *Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século*. Brasília: IPRI-FUNAG, 1995.

____.*Relações diplomáticas Brasil-Venezuela, 1859-1997*. Brasília: FUNAG, 1998.

MÁRQUES, Pompeyo. *Hacia una política para la frontera con Colombia*. Caracas: Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos, 1991.

NWEIHED, Kaldone G, org. *Venezuela y los paises hemisféricos, ibéricos e hispanohablantes*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina (Universidade Simon Bolívar), 2000.

PORTILLO, Julio. *Venezuela-Brasil, relaciones diplomáticas, 1842-1982* Caracas: Arte, 1983)

Periódicos

The Economist, Intelligence Unit, Revista da Asociación Americana de Juristas, *Revista Brasileira de Política Internacional*, *Carta Internacional* (Universidade de São Paulo), *Network* (Universidade Cândido Mendes), bem como estudos de órgãos técnicos dos governos e da CEPAL.

Internet

Documentos e estudos foram-me gentilmente disponibilizados pela professora titular da Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela, Elsa Cardozo da Silva, a quem agradeço (http://www.tableroglobal.com).

Na página do Ministério das Relações Exteriores da Venezuela, localizam-se estudos, notícias, informações diversas, documentos oficiais e discursos (http://www.mre.gov.ve).

Outros *sites* ricos em informações acerca da Venezuela e de suas relações internacionais: http://www.analitica.com, http://www-personal.umich.edu, http://www.latin-focus.com, http://www.globovision.com.

DE QUÉ NOS VAN A PERDONAR? A COMPREENSÃO DO LEVANTE ZAPATISTA DE 1994 EM CHIAPAS

Daniella Villafañe Gomes Santos*

Introdução

No dia 1 de janeiro de 1994, quatro municípios do estado mexicano de Chiapas foram tomados pelo movimento armado denominado Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN). Um contingente entre um e três mil homens armados, segundo a imprensa local, controlava as cabeceiras[1] dos municípios de San Cristobal de las Casas, Ocasingo, Altamirano e Las Margaritas. Estes municípios eram praticamente as únicas entradas para a Selva de Lacandona, zona de operação do exército rebelde.

A rebelião causou surpresa e controvérsia na sociedade mexicana, bem como a nível internacional. A imprensa local e estrangeira contribuía, então, para criar uma imagem perplexidade com respeito ao movimento que chegou a ser caracterizado como "o último movimento revolucionário do século XX".

O perfil básico dos combatentes e suas demandas, entretanto, configuravam, desde o princípio, uma sublevação de caráter rural fortemente influenciada pelo elemento racial ou indígena. Sete anos depois de deflagrado, o movimento adquiriu um caráter de força de oposição civil como resultado de complexo diálogo com a sociedade e as autoridades governamentais mexicanas. Em histórica sessão do Congresso, em 28 de março de 2001, o exército Zapatista e o Governo acordaram as condições para a paz. O Governo comprometeu-se a cumprir as demandas do movimento promovendo a desocupação de postos militares em diversos pontos do estado de Chiapas, a liberação de combatentes presos e incentivando a tramitação da "Ley para el Diálogo, la Conciliación y La Paz Digna en Chiapas" [2] . O EZLN, por sua parte, acordou não ocupar os postos liberados pelo exército nacional e nomeou representante[3] para trabalhar junto à Comissión de Concordia e Pacificación pela aprovação da referida lei.

Apesar da complexidade do tema e sobretudo a multiplicidade de facetas a partir das quais seria possível abordá-lo, acredita-se que é possível construir um

Revista Cena Internacional. 3 (1): 25-41 [2001]

* Diplomata, Mestre em História da Política Externa do Brasil pela UnB e doutoranda em História da América Latina pela New York University. A autora encontra-se em licença extraordinária da Carreira do Serviço Exterior. As opiniões emitidas no artigo são pessoais e não refletem a posição do Ministério das Relações Exteriores.

entendimento histórico do que foi a rebelião em Chiapas. Nesse sentido, faz-se necessário revisar a história regional, sobretudo a excelente produção de Thomas Benjamin, a fim de detectar certas *continuidades* dentro do processo histórico que, em Chiapas, resultaram na rebelião zapatista. Como aporte teórico, lança-se mão do modelo de E. P. Thompson e outros autores da tradição inglesa que, por meio da concepção de economia moral dos setores populares rurais, procuram explicar porque, em certas circunstâncias e não em outras, tais setores se rebelam.

Sempre tendo em conta os limites de tal exercício, procura-se confrontar este modelo com o discurso do EZLN que, através de suas declarações, comunicados e cartas publicados na imprensa sobretudo durante o ano de 1994, constitui riquíssima fonte primária. Além de compilações de artigos reunidos por Raúl Trejo Delarbre, recorreu-se à hemeroteca do jornal *La Jornada*, que sistematicamente publica os comunicados do EZLN. Reconhece-se que esta, como ademais qualquer fonte, não é imparcial uma vez que foi escolhida pelo próprio EZLN, junto com outros poucos meios de comunicação, como veículo de suas mensagens. Por esta mesma razão, entretanto, esta fonte é fundamental, pois, senão garante, ao menos torna provável a autenticidade dos documentos publicados.[4]

Porque se rebelam os setores rurais

Em *The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century*,[5] E. P. Thompson elabora um modelo explicativo que nos ajuda a compreender porque em determinadas situações, que são mais excepcionais na história destes grupos do que a primeira vista possa parecer, se rebelam os setores rurais oprimidos. Segundo o autor, que elabora suas concepções a partir de estudos dos movimentos rurais do século XVIII na Inglaterra, é possível detectar em cada um dos eventos analisados uma *noção legitimizadora*. Argumenta que tais movimentos constituíram uma forma de ação popular direta altamente complexa, disciplinada e com objetivos bem definidos. Estas populações estavam defendendo direitos e costumes tradicionais embasados em um amplo *consenso comunitário*. Ainda que tais rebeliões tivessem sido detonadas por preços crescentes, por ondas de fome, ou por práticas injustas por parte dos patrões, comerciantes ou outros membros dos grupos dominantes, era fundamental que houvesse um conceito consensual entre os revoltosos do que seriam práticas legitimas ou ilegítimas nas suas relações com tais grupos. Esta noção legitimizadora constitui, para Thompson, a *economia moral camponesa*.[6]

Thompson irá observar as mudanças nos conceitos e nas práticas de mercado da Inglaterra do século XVIII e seus efeitos para as classes rurais inferiores. Assim, ele

compara dois modelos de regulamentação do mercado que se substituíram naquele contexto histórico: um que denomina modelo paternalista e outro *laisser-faire*. Ao modelo paternalista, onde as leis do mercado e as relações entre produtores e consumidores eram altamente reguladas com restrições aos preços máximos de bens de consumo de primeira necessidade, sucedeu-se o *laisser-faire* ou nova política econômica que teve como ideólogo Adam Smith, que defendia a liberdade ilimitada e sem restrições das práticas de mercado.

As conseqüências da erosão do modelo paternalista e subseqüente adoção de regras frouxas de mercado foram devastadoras para os setores populares e uma das principais causas de protestos e insurreições. Thompson aponta, a título de exemplo, que a demanda de trigo ou milho era inelástica, contradizendo a concepção liberal de que preços altos fossem uma forma efetiva de racionalização. Assim, ainda que o modelo paternalista estivesse longe de garantir uma relação ideal entre os diferentes setores do mercado ao menos possuía um efeito simbólico. Em conseqüência, em suas reivindicações, os setores populares retiraram o seu senso de legitimidade do modelo paternalista.[7] Assim, para o autor, é possível detectar um padrão de comportamento nestas insurreições cuja origem e persistência pode ser detectada através da história.[8]

Sendo assim, não seria apenas a severidade, exploração ou injustiça das condições de vida dos setores populares rurais que determinariam sua maior ou menor potencialidade de rebeldia. A alteração mais ou menos brusca destas condições ou, mais especificamente, a deterioração destas condições em função da adoção de um novo modelo, considerado de maneira consensual injusto, será definitivo para a perspectiva de rebelião. Barington Moore amplia este argumento ao afirmar que uma lenta deterioração econômica pode, inclusive, ser aceita por aqueles que a sofrem como parte normal de uma dada situação, especialmente quando não se divisam outras alternativas. O que geraria revolta nos setores rurais (e não apenas rurais) seria a imposição de novas e repentinas exigências sobretudo ao atingirem, em um só tempo, uma grande parcela deste setor, representando o rompimento com regras e costumes universalmente aceitos pelo grupo.[9]

Moore vai mais além ao analisar o processo transição de economias pré-modernas a economias comerciais e industriais e seu impacto sobre a situação dos camponeses. Observa que, neste processo de modernização, o sucesso ou fracasso das classes dominantes em organizar a agricultura comercial teve enorme impacto sobre os desdobramentos políticos que seguiram.

Onde os proprietários de terras foram capazes de realizar uma transição para o mercado de maneira que as relações comerciais fossem capazes de penetrar as

estruturas rurais, os movimentos rebeldes foram fenômenos menos comuns. Por outro lado, onde a aristocracia falhou em desenvolver um impulso comercial realmente poderoso, os movimentos revolucionários foram mais freqüentes e ameaçadores. Neste caso, o processo de modernização teria contribuído para ferir, embora não para romper, estruturas da sociedade rural. No último caso também foi comum a introdução de práticas ainda mais impositivas sobre o campesinato para manter o mesmo padrão de extração no novo contexto de produtividade comercial. Por todas estas razões, os movimentos rebeldes rurais foram mais comuns onde a transição para a agricultura comercial foi menos eficiente. Nas palavras do autor:

> "Em suma, as causas mais importantes das revoluções camponesas foram a ausência de uma revolução comercial agrícola dirigida pela classe terratenentes e a sobrevivência concomitante de instituições sociais camponesas dentro de uma nova era onde eram objeto de renovadas tensões".[10]

Ainda que as construções teóricas dos autores mencionados não se reduzam ao aqui exposto, estes são argumentos centrais para a compreensão do modelo de economia moral camponesa que será útil para analisar o caso mexicano, sobretudo a rebelião em Chiapas. Para tanto, ainda antes de buscar no discurso do EZLN os elementos desta economia moral torna-se necessário revisar a história, sobretudo social e política, do país e do estado onde se manifesta (principalmente mas não exclusivamente) o movimento rebelde.

Chiapas possui uma história

Thomas Benjamin resgata a historia regional de Chiapas em *A Rich Land, a Poor People*. O autor argumenta que o grande projeto histórico na região, desde o Porfiriato [11] ou desde as últimas décadas do século XIX, foi a modernização da agricultura comercial. Por este projeto competiam dois setores da elite local: um tradicional, com origens coloniais, composto por membros do clero, comerciantes e grandes proprietários; e outro mais dinâmico composto pela elite do Vale Central. Ambos grupos disputaram e alternaram-se no poder em uma competição pelos recursos de toda ordem disponíveis na região: terra, mão-de-obra, vantagens comerciais, poder político, etc. Sua disputa, entretanto, não procura incorporar as demandas dos setores populares que, ao menos até o século XX, estiveram afastados das lutas políticas.[12]

O Porfiriato representou a tolerância do "caciquismo esclarecido", embora tenha procurado a centralização do poder e a modernização econômica. Chiapas foi um dos

laboratórios da "modernização" porfiriana traduzida em investimento público nos setores ferroviário, de comunicações, saúde e educação públicas, que, entretanto, agravaram as desigualdades sociais, sobretudo no campo.

A transição a uma agricultura capitalista em Chiapas teve duas faces, ambas com conseqüências devastadoras para o campesinato. Do ponto de vista do investimento, o Porfiriato estimulou, como, aliás, no resto do país, o investimento estrangeiro, que concentrou-se principalmente na agricultura de produtos tropicais para exportação: mogno, borracha, cana-de-açúcar, café e cacau. O café, sobretudo, tornou-se extremamente importante e lucrativo na região, durante a década de 1880-90, mas encontrou sérias dificuldades a partir do final da década de 1890, quando o preço do produto despencou no mercado internacional, gerando crise e recessão. Quanto à questão da propriedade procurou-se implementar a Lei de 1894 de delimitação dos terrenos baldios e de privatização da propriedade ejidatária.[13] Considerado um sucesso na época, o programa desestruturou as formas tradicionais de exploração da terra, primeiro criando uma larga categoria de pequenos proprietários para logo concentrar a propriedade nas mãos de haciendados ou rancheros[14], que, de diversas maneiras, acabaram por adquirir tais possessões alargando seus domínios.[15]

Entre 1890 e 1910 Chiapas viveu seu ápice de expansão econômica entrando em crise a partir de então. Mesmo durante o período de expansão, a economia da região caracterizou-se pelos baixos salários, que mantiveram o mesmo valor durante esses vinte anos[16], e formas particularmente adversas de exploração do trabalho: servidão por dívida, migração sazonal, migração diária, parceria e arrendamento, cujas regras normalmente funcionavam em contra dos trabalhadores. A manutenção de tais condições era do interesse das elites locais e fazia parte, inclusive, do programa de atração do investimento estrangeiro. Assim, ainda que tenha feito algumas tentativas de refrear certas práticas particularmente constrangedoras, como a escravidão por dívida, o governo federal não foi capaz de alterar as estruturas de exploração da mão-de-obra na região.

A Revolução de 1910 causou impacto sobre Chiapas, mas não houve um movimento interno de rebelião dos setores populares agrários, como em outras regiões do país. Benjamin argumenta que as condições extremamente severas de exploração do trabalho, o isolamento, as divisões étnicas e culturais entre as populações indígenas, a falta de uma liderança de algum setor da elite, como os rancheros no norte, fornecem elementos para compreender porque essas massas não se rebelaram. Chiapas manteve-se basicamente indiferente à revolução liberal de Francisco Madero contra a ditadura porfiriana. O vácuo de poder deixado pela queda de Porfirio Díaz reascendeu, entretanto, a antiga disputa intra-elite com uma tentativa de retomada do controle do estado pela

elite da área de San Cristobal sobre a elite da área de Tuxtla Gutiérrez. Em 1914 as tropas do norte tentaram trazer a região para o carranzismo, movimento que foi considerado uma invasão. De uma maneira geral os grandes proprietários acabaram por acomodar-se ao lado do carranzismo ou do obregonismo[17] e, ainda que não tenham prosperado durante a Revolução, também não tiveram suas propriedades seriamente ameaçadas.

Em contrapartida, a Revolução desorganizou o sistema de controle social em função da crise política que desintegrou o Estado nacional. A Revolução propiciou o surgimento gradual de uma crise social ao romper com as estruturas fechadas, paternalistas e repressivas de controle das elites latifundiárias sobre os trabalhadores e os povoados rurais. Pequenos atos de desagravo, violência popular, independência das aldeias camponesas, rebelião individual – informal e espontânea – criaram um estado mais difícil de governar, controlar e explorar. A partir de 1910-20, não foi mais possível ignorar as demandas populares. Nas palavras do autor, "o povo, acidentalmente, havia politizando-se; a partir de então se encontraram organizados em partidos políticos, comunidades agrárias, sindicatos – em resumo, estavam mobilizados".[18]

A partir dos anos 1920, finalmente em sintonia com o resto do país, Chiapas conheceu uma série de mobilizações de trabalhadores rurais e urbanos. Em 1920, Ricardo Alfonso Paniagua funda o Partido Socialista Chiapaneco. No mesmo ano, organizou-se o Sindicato de los Obreros y Campesinos de Soconusco, que mais tarde filiou-se à Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) e organizou a primeira greve no setor cafeeiro da região.

Em 1925, com apoio do sindicalismo, do movimento agrário, do PSC e do governo federal, Carlos Vidal chegou ao poder no estado. Gilbert Joseph compararia este movimento ao de Carillo Puerto em Yucatán, definindo-o como "a promoção de um estado capitalista através de uma forma populista de revolução burguesa"[19] O vidalismo, em essência, representou o uso das estruturas políticas do Estado para criar um equilíbrio entre capital e trabalho, através de programas como a redistribuição de terras – que, no entanto, não atingiu a propriedade privada, restringindo-se a executar reforma agrária das terras públicas –, regulamentação dos contratos de trabalho sob a fiscalização do Estado, educação, construção de estradas. Vidal apoiou o movimento rebelde serranista nas eleições de 1928, o que lhe custou o aniquilamento político, bem como o de um grande número de socialistas.

O cardenismo[20] encontrou o estado de Chiapas dominado pelo governo conservador de Victórico Grajales. Enquanto Grajales empenhava-se em submeter o movimento agrarista e sindicalista, Cárdenas fortalecia-se através destes mesmos

setores a nível federal. Tal situação inaugurou uma “queda de braço” entre os Governos federal e estadual, que culminou com a intervenção federal de 1936. Assim, a partir de 1936 o cardenismo foi representado em Chiapas pelo governo de Efraín Gutiérrez que tratou de aprofundar as conquistas sociais, sobretudo agraristas. Ao mesmo tempo, a região conheceu, a partir dos anos 1930, a disputa entre socialistas e comunistas pela influência política sobre as classes trabalhadoras que se mantiveram mobilizadas, embora assumissem formas e tendências variadas de associação.

A história da região é capaz, portanto, de fornecer-nos um fio condutor que nos permite entender a capacidade de mobilização, e em caso extremo de rebelião, dos setores populares da sociedade chiapaneca. Neste sentido, é possível observar que existe um padrão, como definiu Thompson, nas formas de rebelião destes setores. Suas demandas organizam-se em torno da posse da terra, principalmente, mas também em função das condições de exploração do trabalho, da ausência de serviços públicos – como educação, saúde, transporte –, da ausência de democracia, e da violência a que se vêem submetidos pelas classes dominantes e autoridades locais.

A história recente de Chiapas oferece ainda mais evidências desse padrão de rebelião que culminou nos acontecimentos de 1 de janeiro de 1994. Desde os anos de 1970, a região viveu um processo de radicalização das lutas políticas, sobretudo em função da terra. Em 1970, registraram-se, em Chiapas, 115 disputas agrárias sérias, 87 das quais envolvendo camponeses e ganaderos[21] , em torno de propriedades ejidatárias. Nos anos de 1980 organizaram-se protestos, muitos dos quais violentos, contra autoridades municipais e Priistas[22] em mais de 50 municípios da região. Apenas em 1983, registraram-se 128 invasões de fincas[23] que resultaram em expulsão sumária de camponeses, acompanhada de violência em pelo menos 100 casos.[24]

Nesse contexto, surgiram várias organizações populares, destacando-se, de um lado, aquelas que buscavam promover a autogestão camponesa aplicando como método a resistência mais ou menos pacífica – como a ARIC-Unión de Uniones – e, de outro, aquelas que defendiam o caminho da luta armada e hoje reúnem-se em torno do EZLN. Durante anos, a via da resistência foi a mais empregada no enfrentamento com os diversos governos estaduais.

As entidades defensoras da resistência, entretanto, foram perdendo paulatinamente sua influência na medida em que seus esforços chocavam-se contra reações cada vez mais violentas por parte das autoridades e dos setores mais privilegiados da região. De um lado, os ganaderos organizaram exércitos privados, conhecidos como *guardias blancas*. Com isso mantiveram o controle da maioria das pastagens naturais e cultivadas e do gado na região. Conseguiram monopolizar para si os recursos federais, impedindo que aqueles destinados às comunidades camponesas

atingissem seu destino, para o que contavam, muitas vezes, com o aval das autoridades locais. A radicalização da luta pela terra entre camponeses e ganaderos foi permeada pela violência, pela discriminação racial e por um profundo rancor social.[25]

Por outro lado, houve um incremento generalizado da repressão violenta por parte das autoridades locais. De acordo com um informe do Centro de Direitos Humanos Frey Bartolomé de Las Casas (CDHFBC), referente ao primeiro semestre de 1993, de 239 presos, 82 manifestaram terem sido torturados, sendo que destes, 27 foram detidos sem ordem de apreensão. Para este mesmo período, o relatório contabiliza 106 vítimas de violação de algum ou vários direitos de liberdade ou segurança jurídica, dos quais 72.3% foram cometidos contra indígenas, 83.73% contra camponeses, 11.32% contra menores. Ademais, 92.45% dos casos representaram detenção arbitrária, 76.41% abuso de autoridade, 55.66% privação ilegal de liberdade.[26]

Luiz Hernández Navarro atenta para a ausência de caminhos democráticos para a busca de demandas sociais. Segundo o jornalista, as organizações camponesas democráticas, a Igreja católica e as diversas Igrejas evangélicas, as agências governamentais federais, principalmente o Instituto Nacional Indigenista (INI), e algumas ONGs que tratavam de auxiliar o campesinato tiveram sua ação restringida pelo governo estadual.

Em 1982, três funcionários do INI, incluindo seu diretor regional, foram detidos e processados pelo governo estadual. Em 1986, foi reprimido o movimento da Associação Agrícola, *La Frailesca*, em defesa do preço do milho. Seus sete dirigentes foram presos. Em 1991, as acusações voltaram-se contra a Igreja, tendo sido encarcerado o pároco de Simojovel, Pe. Joel Patrón. Nesse mesmo ano, a tentativa da organização Solidariedad Campesino-Magisterial, de promover a democratização rural criando comitês e disputando Prefeituras municipais das zonas indígenas, acabou com a prisão de vários Prefeitos e, pelo menos, um assassinato. A campanha para o Governo do estado de Irma Serrano[27] , ao gerar simpatias e controvérsias, foi finalmente destruída com fraude eleitoral. O conflito entre autoridades locais e Igreja ficou patente nas acusações de envolvimento do Bispo de San Cristobal de Las Casas, D. Samuel Ruiz, com o EZLN.[28]

Assim, argumenta com razão Navarro, "con pocos canales para negociar la demanda social, con instituciones gubernamentales esclerotizadas, con pocas coberturas organizativas con un Poder Judicial de funcionamiento irregular y adverso a los campesinos, con espacios democráticos muy restringidos, lo sorprendente no es que el levantamiento armado del EZLN haya desencadenado una sublevación popular, sino que la explosión generalizada del descontento no se hubiera producido antes".[29]

O movimento armado do EZLN insere-se, assim, dentro de um padrão de rebelião. O fenômeno faz parte de um contexto histórico que, quando revisto, torna sua aparição pouco surpreendente, ao contrário do que divulgava parte da opinião pública mexicana e internacional no momento de sua eclosão.

A noção legitimadora no discurso do EZLN

Ademais de um padrão de rebelião é possível perceber no discurso do EZLN a noção legitimizadora a que se refere Thompson. Tal noção, como se viu, ajuda-nos a compreender de que maneira certas demandas individuais, em um dado momento, passam a ser coletivas, reunindo um grupo em torno de um processo de rebelião. Segundo Thompson, mais do que as condições adversas a que estão submetidos, é fator fundamental nas rebeliões, o consenso em torno de que certos valores da economia moral camponesa hajam sido desrespeitados de forma intolerável. Esse consenso fornece a noção legitimizadora que anima os movimentos rebeldes.

É possível detectar esta noção já no primeiro comunicado neozapatista, “Declaración de la Selva Lacandona”, cujo subtítulo sugere que não mais seriam toleram desagravos a seus valores essenciais: “*hoy decimos basta*”! Percebe-se, ademais, que os insurgentes consideravam-se apoiados em um consenso na medida em que se declaram os verdadeiros construtores da pátria, os milhões de despossuídos, o único caminho:

> “Pero nosotros HOY DECIMOS BASTA!, somos los herederos de los verdaderos forjadores de nuestra nacionalidade, los desposeídos somos millones y llamamos a todos nuestros hermanos a que se sumen a este llamado como el único camino para no morir de hambre ante la ambición insaciable de una dictadura de más de 70 años encabezada por una camarilla de traidores que representan a los grupos más conservadores y vendepatrias”[30]

O movimento lançou mão da Constituição de 1917 e fez apelo aos Poderes Legislativo e Executivo, procurando imbuir suas reivindicações de um curioso aspecto de legalidade:

> “... y como nuestra última esperanza, después de haber intentado todo por poner en práctica la legalidad basada en nuestra Carta Magna recurrimos a ella, nuestra Constitución, para aplicar al Articulo 39 Constitucional que ha la letra dice:
>
> ‘La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno’.

Por lo tanto, en apego a nuestra Constitución, emitimos la presente al ejército federal mexicano, pilar básico de la dictadura que padecemos, monopolizada por el partido en el poder y encabezada por el ejecutivo federal que hoy detenta su jefe máximo e ilegitimo, Carlos Salinas de Gortari.

Conforme esta declaración de guerra pedimos a los otros Poderes de la Nación se aboquen a restaurar la legalidad y la estabilidad de la Nación deponiendo al dictador."[31]

A noção legitimizadora no discurso neozapatista deriva, entretanto, da idéia da dignidade usurpada, referência que se manifestava de maneira recorrente nos pronunciamentos do grupo. Um dos melhores exemplos aparece na carta enviada pelo subcomandante Marcos aos meios de comunicação, em 18 de janeiro de 1994, em resposta a proposição de anistia oferecida, dias antes, pelo então Presidente Carlos Salinas aos membros do EZLN que depusessem as armas:

"DE QUÉ NOS VAN A PERDONAR?

... De qué tenemos que pedir perdón? De qué nos van a perdonar? De no morirnos de hambre? De no callarnos nuestra miseria? De no haber aceptado humildemente la gigantesca carga histórica de desprecio y abandono? De habernos levantado en armas cuando encontramos todos los caminos cerrados? De no habernos atenido al Código Penal de Chiapas, el más absurdo y represivo de que se tenga memoria? De haber demostrado al resto del país y al mundo entero que la dignidad humana vive aún y está en sus habitantes más empobrecidos? ... Quién tiene que pedir perdón y quién tiene que otorgarlo? ... Los que nos negaran el derecho y el don de nuestras gentes de gobernar y gobernarnos? Los que negaran el respecto a nuestra costumbre, a nuestro color, a nuestra lengua? Los que nos trataran como extranjeros en nuestra propia tierra y nos piden papeles y obediencia a una ley cuya existencia y justeza ignoramos? Los que nos torturaran, apresaron, asesinaron y desaparecieron por el grave 'delito' de querer un pedazo de tierra, no un pedazo grande, no un pedazo chico, solo un pedazo al que se le pudiera sacar algo para completar el estómago? Quién tiene que pedir perdón y quién puede otorgarlo? ...»[32]

Em «Carta a Cuatro Medios», datada de 13 de janeiro de 1994, o tema é retomado:

"Nos quieren comprar con un montón de promesas, quieren que vendamos lo único que nos queda: dignidad. ... Nuestra sangre va en prenda, que se levante el que aún tenga vergüenza. ... El verdadero dilema, para nosotros, es paz con dignidad o guerra con dignidad".[33]

Em inúmeros outros comunicados retorna a noção de que a dignidade é o elemento de coesão do movimento, é aquilo que lhes resta quando todo o demais lhes foi usurpado:

> "Hablamos con nosotros, miramos hacia dentro nuestro y miramos nuestra historia: vimos a nuestros más grandes padres sufrir e luchar, vimos nuestros abuelos luchar vimos a nuestros padres con furia en las manos, vimos que todo nos había sido quitado, que teníamos lo más valioso, lo que nos hacia vivir, lo que hacia que nuestro paso se levantara sobre plantas y animales, lo que hacia que la piedra estuviera bajo nuestros pies y vimos hermanos que era DIGNIDAD todo lo que teníamos, y vimos que era grande la vergüenza de haberla olvidado, y vimos que era buena la DIGNIDAD (em maiúsculas no original) para que los hombres fueran otra vez hombres, y volvió la dignidad a habitar otra vez en nuestro corazón, y fuimos nuevos todavía, y nos llamaran otra vez, a la dignidad, a la lucha".[34]

Finalmente, insiste-se na questão como condição essencial para assinar qualquer acordo de paz, ao comprometer-se, o EZLN, em fazer «todo el esfuerzo para llegar a una PAZ CON DIGNIDAD (em maiúscula no original) y, cualquiera que sea el desenlace del diálogo, seguiremos adelante luchando ... por la dignidad, la paz y el desarrollo de nuestros pueblos».[35]

A revolução que não aconteceu dá origem à rebelião

Ao ampliar as concepções de Thompson sobre a economia moral, Barington Moore relaciona as rebeliões camponesas com a revolução agrícola comercial. Quando mal sucedida tal modernização fere, sem alterar, as estruturas das sociedades rurais, geralmente impondo novos agravos às classes trabalhadoras. Este argumento deve ser relacionado ao processo histórico de modernização da agricultura, a que se refere Thomas Benjamin, cuja origem encontra-se no Porfiriato.

Benjamin observa mais continuidades do que rupturas no processo de desenvolvimento capitalista introduzido no México a partir de então, cujos desdobramentos estaríamos assistindo ainda hoje. O Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos e Canadá (TLC) seria a tentativa mais recente de aprofundamento deste mesmo processo.

O processo de modernização da agricultura, como se viu, foi desenvolvido em Chiapas pela introdução de cultivos de produtos tropicais de exportação que tiveram duas décadas boom para entrar em decadência já no início deste século. Em meados da década de 1990 a região de Chiapas apresentava os piores índices de

desenvolvimento econômico e social, ao mesmo tempo em que se mantinha como um dos estados mais agrícolas do país. A agricultura empregava mais da metade da população economicamente ativa do estado, o que é um índice altíssimo se comparado a da já alta média nacional (em torno de 25%).[36]

O índice de analfabetismo em Chiapas, em 1990, era o mais alto do país, 30% da população adulta, seguido de Oxaca com 27,5% e Guerrero com 26,8%, para uma média nacional de 12.4%.[37] Já a quantidade de serviços com que contavam as habitações do estado era das mais baixas da república mexicana. Apenas 53.5% das habitações contavam com banheiro privativo, 58.4% com água encanada, 41.2% com serviço de esgotos e 66.9% com eletricidade. Os índices nacionais destes serviços eram 74.8%, 79.4%, 63.6% e 87.5%, respectivamente.[38]

Chiapas possuía uma das distribuições de renda mais desiguais do país, sendo particularmente expressivo o percentual da população que não possuía nenhuma renda ou que recebia menos de um salário mínimo. Comparando o percentual de renda mensal estadual e nacional, em 1990, pode-se elaborar o seguinte quadro:

Distribuição do ingresso mensal em 1990
Percentagem da população economicamente ativa

	Sem ingresso	Menos de 1 salário mínimo	de 1 a 2 salários mínimos	mais de 5 salários mínimos
Chiapas	19.0	39.9	21.2	3.6
Mexico	7.2	19.3	36.6	7.6

Fonte: elaborado segundo dados fornecidos por ORTIZ DIETZ, Hugo; Mexico: Banco de Datos, 1993. El Inversionista Mexicano, Año X. seção E-12,13.

Tais dados reforçam o argumento de Moore, de que uma revolução comercial agrícola mal sucedida traz consigo um enorme prejuízo para classes trabalhadoras rurais. Nesses casos os camponeses tendem a rebelar-se mais do que em outras conjunturas. Tal é o caso da região de Chiapas, onde uma estrutura agrária pré-moderna foi mantida – com mais de 50% da população ligada à agricultura sem mencionar outros índices sociais decepcionantes – dentro de um contexto capitalista modernizante onde as exigências de produtividade tornavam-se cada vez maiores.

Os impactos do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos e o Canadá (TLC), etapa mais recente do projeto de desenvolvimento capitalista, foi percebido como mais um agravo das condições de vida dos trabalhadores. Não foi mera

coincidência a eclosão da rebelião, simbolicamente, no dia em que o tratado entrou em vigor.

A integração do México com uma economia desenvolvida como a americana continua a promover ajustes de altíssimos custos sociais. Tais custos potencializaram-se na região de Chiapas, com uma população majoritariamente rural e com índices de analfabetismo sumamente elevados. O programa de integração, evidentemente, não previa a colocação de tão expressivo número de trabalhadores não qualificados. O movimento neozapatista tinha consciência desse fenômeno manifestando-se claramente contra o tratado:

> "El Mexico del sótano es indígena... pero para el resto del país no cuenta, no produce, no vende, no compra, es decir, no existe... Revise usted el texto de el Tratado de Libre Comercio y verá que, para este gobierno no existen los indígenas".[39]

Em entrevista a Elena Poniatowska, o subcomandante Marcos reconhecia a falta de perspectiva para as populações rurais dentro do programa de modernização da economia mexicana:

> "Este país descubre Chiapas el 1 de enero de 1994. Nosotros preguntamos: Va a tener que repetirse ese primero de enero en Guerrero para que descubran Guerrero Oaxaca, Yucatán, Campeche, Veracruz, Puebla, todas las partes donde hay comunidades indígenas y campesinos que no son indígenas pero que están muy empobrecidos? Qué van a recibir ellos de este sistema económico tan brutal, pues? Tan brutal que dice: 'A mi no me importa lo que te vaya a pasar, yo me voy en frente, porque estas medidas finalmente van a hacer qué tú desaparezcas físicamente, además no solo como clase social o como grupo étnico, fí-si-ca-men-te-vas-a-de-sa-pa-re-cer. No me importa.'Esa es la vuelta al capitalismo salvaje del siglo XVII y XVIII, cuando el país estaba naciendo al capitalismo como sistema social".[40]

Conclusão

Através do modelo teórico inglês da economia moral camponesa e com o auxílio da história regional tentou-se buscar as razões porque se levantaram em armas os camponeses e indígenas da região de Chiapas em 1 de janeiro de 1994.

Entre as diversas abordagens possíveis, esta escolheu contextualizar o movimento dentro de um processo histórico. Observou-se que a luta dos setores populares rurais chiapanecos possuía uma unidade conferida por uma tradição de

mobilização em torno da questão da terra e da exploração do trabalho, principalmente. Esta tradição contrastava com o processo de desenvolvimento capitalista do país estimulado a partir do Porfiriato e cuja face mais recente está representada pelo TLC. O processo de modernização da agricultura, em função do desenvolvimento capitalista, agravou a difícil situação dos trabalhadores rurais sem oferecer-lhes uma alternativa de participação, em condições mais favoráveis, neste novo contexto.

Ao ver-se diante de novos agravos e sem perspectivas de manter uma existência minimamente digna os camponeses de Chiapas encontraram uma noção legitimizadora que os uniu em torno do movimento rebelde do EZLN.

A transformação política ocorrida no México, consubstanciada na derrota do PRI nas últimas eleições presidenciais, permitiu a retomada do diálogo e abriu caminho para a transformação do movimento armado em uma força de oposição legal. Tanto o atual Governo quanto os comandantes do EZLN demonstraram grande habilidade nos recentes acordos de paz, provando adaptar-se aos contornos mais democráticos da presente conjuntura. O movimento indígena, entretanto, deverá enfrentar o desafio de tornar realidade a aplicação da “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”. Ainda que as condições econômicas das populações indígenas tardem a experimentar melhora substantiva, é inegável que, do ponto de vista político, o movimento colheu vitórias. Ao menos a noção de dignidade parece ter sido devolvida, no último 28 de março, quando no Palácio Legislativo de San Lázaro, pela voz da diminuta comandante *Esther*, o EZLN apresentou sua mensagem de paz à sociedade mexicana e à comunidade internacional.

Bibliografia

BENJAMIN, Thomas. *A Rich Land a Poor People: Politics and Society in Modern Chiapas*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1989.

BENJAMIN, Thomas. *El camino a Leviatán: Chiapas y el Estado Mexicano, 1891-1947*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Mexico, 1990.

FALCÓN, Romana (cord). *Actores Políticos y Desajustes Sociales*, El Colegio de México, México, 1992.

GARCIA DE LEÓN, Antonio. *Resistencia y Utopía*, Tomos 1 e 2, Ediciones Era, Mexico, 1985.

JOSEPH, Gilbert. *Revolution from Without: Yucatán, Mexico and the United States, 1810-1924*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

MELGAR ADALIB, Mario, et alli (cord). *La Rebelion en Chiapas y el Derecho*, UNAM, Mexico, 1894.

MOORE Jr., Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Penguin Books, London, 1967.

MOORE Jr., Barrington. *Injustice: The Moral Bases of Obedience and Revolt*, M.E. Sharpe, New York, 1978.

ORTIZ DIETZ, Hugo. Mexico. Banco de Datos, 1993, *El Inversionista Mexicano*, Año X.

POPKIN, Samuel L. *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*, University of California Press, Berkeley, 1979.

THOMPSON, E. P. "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century" en *Past and Present*, No. 50.

TREJO DELARBRE, Raúl. Chiapas. *La Guarra de las Ideas*, Editorial Diana, Mexico, 1994.

TREJO DELARBRE, Raúl. Chiapas. *La Comunicación Enmascarada, los Medios y el Pasamontañas*, Editorial Diana, Mexico, 1994

WASSERSTROM, Robert. *Clase y Sociedad en el Centro de Chiapas*, FCE, Mexico, 1989.

Notas

1 A palavra pode ser traduzida por Prefeitura e refere-se tanto às instalações materiais quanto ao controle político do município.

2 Em meados de 1996, membros do legislativos, reunidos com representantes indígenas na Comissión de Concordia e Pacificación, elaboraram projeto de reforma constitucional que previa autonomia e reconhecimento de direitos das comunidades indígenas de todo o país. Embora o movimento, então apoiado por diversas comunidades indígenas de outros estados mexicanos, tivesse disposição em aceitar os termos da "Ley de la Cocopa", como ficou conhecida a iniciativa, a proposta não chegou a ser aprovada pelo Legislativo. Problemas natureza jurídica e falta de empenho do Governo de então acabaram por obstruir a reforma. Inspirada naquele projeto, a atual "Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas", aprovada pelo Congresso em 29 de abril de 2001, poderá ter melhores chances em sua implementação dado o empenho com que o atual Presidente, Vicente Fox, tem perseguido a solução do conflito indígena no país.

3 O representante do EZLN junto à Cocopa é o arquiteto Fernando Yáñez Muñoz.

4 Sobre a definição e as razões apontadas pelo EZLN para a escolha de determinados veículos de comunicação ver DELARBRE, Raúl Trejo; *Chiapas: la Comunicación Enmascarada, los Medios y el Pasamontañas*, Editorial Diana, Mexico, 1994. p. 373-375

5 THOMPSON, E. P.; "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century" in *Past and Present*, no.50

6 *Idem, ibidem.* p. 78-79

7 *Idem, ibidem.* p 83-95

8 *Idem, ibidem.* p. 108

9 MOORE, Barington; *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of Modern World*, Penguin Books, London, 1967. p.474

10 *Idem, ibidem.* p.477

11 Refere-se a Porfirio Díaz, líder do governo de orientação liberal, autoritária e positivista que perdurou entre 1867-1911.

12 BENJAMIN, Thomas; *A Rich Land, a Poor People: Politics and Society in Modern Chiapas*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1989. p. xv- xxii

13 A partir de 1857 e como parte do programa liberal da Reforma, o governo, através de uma série de leis (1883, 1894), incentivou a privatização de terras públicas ou coletivas indígenas (*ejidos*). O objetivo deste programa era modernizar as formas de exploração e propriedade rural, introduzindo reformas capitalistas no campo. Os resultados do programa foram a concentração da propriedade e a desorganização das formas de exploração e cultivo tradicionais com enormes prejuízos para o campesinato. A partir de 1902 se começa a rever este programa mas sua suspensão definitiva só se dará em 1910. Ver Gonzales NAVARRO; "El Gran Pez","Derroche de Baldios" e "Remedio Tardio" em COSSIO VILEGAS, Daniel; *Historia Moderna del Mexico*. Vol 17

14 *Haciendas* e *ranchos* refere-se ao mesmo tempo a formas muito concentradas de propriedade da terra (sendo as *haciendas* geralmente maiores que os *ranchos*) e a empresas de exploração rural, não apenas agrícola mas também de pecuária e de mineração. *Haciendados* e *rancheros* refere-se a proprietários de *haciendas* e *ranchos*, respectivamente.

15 BENJAMIN; *op. cit.* p.37-54

16 *Idem, ibidem.* p.88

17 *Carranzismo* refere-se ao movimento que apoiou Venustiano Carranza e *obregonismo* ao que apoiou Alvaro Obregón, ambos líderes de diferentes facções dentro da Revolução mexicana e, posteriormente, presidentes do país. Carranza foi o primeiro presidente *constitucionalista*, de 1917 a 1920. Foi deposto pelo grupo de Alvaro Obregón, que governou entre 1920 a 1924.

18 *Idem, ibidem.* p.96

19 JOSEPH, Gilbert; *Revolution from Without: Yucatán, Mexico and the United States, 1810-1924*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982. p.199

20 Refere-se a Lázaro Cárdenas. Presidente *populista*, governou o país entre 1934 e 1940.

21 Pequenos e médios proprietários que se dedicam a atividades pecuárias.

22 Refere-se aos membros do Partido Revolucionário Institucional (PRI), criado por Cárdenas em 1938 sob a sigla de Partido da Revolução Mexicana PRM, e que se manteve no poder até a recente eleição de Vicente Fox.

23 Propriedade rural, sinônimo de *hacienda*.

24 BENJAMIN, *op. cit.* p.234-239

25 NAVARRO, Luis Hernández; "Chiapas: la Gestación de la Rebeldia", *La Jornada*, 9 de janeiro de 1994.

26 MADRID, Fabrizio Mejía; "Chiapas: Frontera Interna", *etecetera*, 13 de janeiro de 1994.

27 Atriz popular e Senadora pelo partido oposicionista PRN.

28 O Bispo D. Samuel Ruiz foi escolhido como o mediador das negociações de paz entre governo federal e rebeldes no início de 1994. Enfrentou um processo interno na Igreja católica que questionava seu envolvimento com o movimento rebelde e que acabou por afastá-lo da diocese de San Cristobal.

29 NAVARRO, Luis Hernández; "Chiapas: de las Atrofias a las Reformas", *La Jornada*, 15 de janeiro de 1994.

[30] Declaración de la Selva de Lacandona. Hoy Decimos Basta! *La Jornada*, 2 de enero de 1994. p.8

[31] *Ibidem.*

[32] *De qué nos van a perdonar?* Carta enviada pelo *subcomandante insurgente Marcos* aos meios de comunicação, datada de 18 de janeiro de 1994. *La Jornada*, 21 de fevereiro de 1994. p.13 (grifo nosso)

[33] Carta enviada pelo *subcomandante insurgente Marcos* a quatro meios de comunicação, datada de 31 de janeiro de 1994. *La Jornada*, 4 de fevereiro de 1994. p.13 (grifo nosso)

[34] *Misiva al Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena.* Comitê Clandestino Revolucionário Indígena – Comando Geral do EZLN. Assinada pelo *subcomandante insurgente Marcos* e datada de fevereiro de 1994. *La Jornada*, 6 de fevereiro de 1994. p.10

[35] *Carta a la Comissión Cordinadora del CEOICE.* Comitê Clandestino Revolucionário Indígena – Comando Geral do EZLN. Assinada pelo *subcomandante insurgente Marcos*, datada de fevereiro de 1994. *La Jornada*, 6 de fevereiro de 1994. p.10

[36] ORTIZ DIETZ, Hugo; *Mexico: Banco de Datos, 1993*. El Inversionista Mexicano, Año X. p.21

[37] *Idem, ibidem.* seção E-9

[38] *Idem, ibidem.* seção E-5

[39] *Instrucciones para ser nombrado el "hombre del año"*. Texto assinado pelo *subcomandante insurgente Marcos* datado de setembro de 1994. *La Jornada*, 22 de setembro de 1994. p. 3.

[40] Entrevista do *subcomandante insurgente Marcos* a escritora Elena Poniatowska. *La jornada*, 2 de agosto de 1994.

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MÉDICI (1969-1974): UMA NOVA PROPOSTA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL PARA O BRASIL

Cíntia Vieira Souto *

Introdução

Nos últimos anos, tem aumentado sobremaneira o interesse por temas relativos às relações internacionais e à política externa brasileira. A política externa dos governos militares e o seu desenvolvimento ao longo do processo de abertura política é responsável por considerável parcela dessa produção intelectual. Os vinte e um anos em questão foram ricos em temas interessantes a serem investigados. Do ponto de vista internacional, assiste-se à evolução da bipolaridade para um contexto muito mais complexo e fluido. Na perspectiva interna, a tentativa de construção de um projeto político coerente, com os ajustes relacionados à oscilação de grupos no poder, leva a uma radical transformação dos pressupostos de política externa já nos cinco primeiros anos após o Golpe de 1964.

A crise econômica mundial dos primeiros anos de década de 1970 teve profundo impacto na economia brasileira, obrigando o governo a tomar decisões quanto ao projeto de crescimento em curso com conseqüências marcantes na política externa do país. O Acordo Nuclear com a Alemanha de 1975 muito bem ilustra as opções feitas nesse período. O último lustro do período militar foi marcado pela crise recessiva, que inviabilizou o projeto concebido na década de 1970. Paralelamente, a efervescência política resultante do processo de abertura e o difícil posicionamento brasileiro face à Guerra das Malvinas tiveram importante impacto nas relações externas do país. Todos esses pontos, com diferentes intensidades, já mereceram algum esforço analítico. O governo Geisel é o mais estudado, seguido pelos governos Figueiredo, Costa e Silva e Castelo Branco [1] . É digna de nota a falta de interesse pelo governo Médici.

Essa falta de interesse faz com que a escassa bibliografia existente sobre o tema apresente análises completamente contraditórias. Enquanto alguns autores situam a

Revista Cena Internacional. 3 (1): 43-61 [2001]

* Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O presente artigo é extensivamente baseado na dissertação de mestrado da autora, apresentada ao programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFRGS (Porto Alegre) em 1998.

política externa do governo Médici no âmbito das fronteiras ideológicas, ou seja, pautada pelo apoio incondicional ao ocidentalismo e pelo alinhamento automático com o governo norte-americano [2], outros a consideram "pré-imperialista" e desafiadora do poderio norte-americano [3]. Qual teria sido o real caráter da política externa desses cinco anos (1969-1974)? Cinco anos marcados por profundas alterações no cenário internacional e por modificações "revolucionárias" na estrutura produtiva do país e em sua inserção no sistema capitalista mundial [4]. Enfim, os cinco anos que assinalaram a institucionalização dos militares no poder.

O Projeto político-econômico interno e a política externa do governo Médici

Partindo das noções de ruptura e continuidade na formulação e prática da política externa [5], analisa-se a diplomacia do interesse nacional, procurando desvendar o seu caráter, a sua individualidade. Dessa forma, valorizam-se comparações com os dois governos militares anteriores, bem como com o governo militar posterior. A natureza de parte das fontes fez com que a atenção fosse voltada para os projetos e os discursos [6]. Todavia, em vista da multiplicidade de fins na enunciação de idéias em política externa [7], a análise da prática não pôde ser deixada de lado.

Ao contrário de seus dois antecessores, Castelo Branco e Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici era uma figura desconhecida do público ao assumir a Presidência. Aceitou o desígnio como mais um dever militar a ser cumprido, e sua escolha foi determinada pelo fato de ser o único general de quatro estrelas capaz de deter a divisão das Forças Armadas naquele momento. A hesitação de Médici em aceitar a Presidência é bastante documentada[8]. Médici ocupara alguns dos principais cargos da hierarquia militar, tendo sido Adido Militar em Washington durante a presidência de Castelo Branco, e Chefe do SNI, no período Costa e Silva. Em 1969, pouco antes de chegar à Presidência, tornou-se Comandante do Terceiro Exército da Região Sul.

O estilo do governo de Médici diferiu bastante do estilo de seus antecessores militares, bem como de seu sucessor. Médici possuía um estilo delegativo, assumindo a postura de coordenador geral das questões de governo. A triagem dos assuntos encaminhados ao gabinete do Presidente era bastante rigorosa. Dividiu o governo em três áreas: a militar, a política e a econômica. Os assuntos militares ficaram ao cargo de Orlando Geisel, Ministro do Exército. A área econômica era coordenada pelo Ministro da Fazenda, Delfim Neto. As questões políticas couberam ao Chefe da Casa Civil, Leitão de Abreu. Esse último exercia forte liderança ministerial e seus despachos com os

ministros eram amplamente decisórios. A capacidade decisória de Delfim Neto na área econômica dispensava Médici e Leitão de Abreu do manuseio de rotinas. O modelo se reproduzia na administração dos assuntos de segurança, em relação aos quais a liderança de Orlando Geisel, dispensava o Chefe da Casa Militar, General João Batista Figueiredo, da necessidade de levar questões menos complexas à consideração do Presidente. " (...) O SNI despachava assuntos de interesse estratégico com Orlando Geisel enquanto a canalização de informações para instruir as decisões presidenciais era feita através de Leitão de Abreu" [9]. Seu ministério era composto na sua maior parte por administradores, ao contrário dos ministérios dominados por políticos profissionais de seus antecessores.

O governo Médici foi, do ponto de vista político, marcado por uma espécie de "trégua", já que as disputas dentro do estamento militar haviam sido apaziguadas em nome da necessidade de unidade para a luta contra a subversão, e do "milagre econômico" que conferiu legitimidade ao governo no plano político e social [10].

Os êxitos econômicos promotores do "milagre brasileiro" trouxeram à tona questões diretamente relacionadas à política externa: o denominado projeto "Brasil: grande potência" e suas implicações geopolíticas.

Discussões sobre a possibilidade do Brasil se tornar uma grande potência remetem à 1919, na obra na qual Elyseo de Carvalho reflete sobre a questão siderúrgica [11]. A partir daí, a idéia tornar-se-ia um *leitmotiv* na produção brasileira sobre geopolítica e ingressaria de forma retórica e difusa no discurso político.

A associação da idéia de "Brasil Grande Potência" com o governo Médici é quase de senso comum. A expressão era corrente na imprensa, nos discursos e declarações de políticos, bem como nas censuras dos analistas latino-americanos. Na verdade, o ufanismo relacionado ao "Brasil Potência" forneceu farta munição para os estudiosos de geopolítica latino-americanos, bem como para os opositores do regime. Veja-se a obra-denúncia de Paulo Shilling, *O Expansionismo Brasileiro (a Geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamaraty)*[12]. A obra é apoiada sobre citações de jornais (nem sempre referenciadas), de declarações de políticos, jornalistas, ou personalidades de destaque, nem sempre ligados ao governo, mas unidos, entre si, pela idéia de "Brasil Potência" e de expansionismo do Brasil em detrimento dos demais países latino-americanos.

Para os objetivos do trabalho, não cabe analisar a idéia de Brasil Potência, nem mesmo sua prática. Crê-se até que seria uma idéia interessante, principalmente em se tratando da vinculação das idéias com a prática. Para os fins do trabalho, entretanto, é mister tentar compreender o que esse suposto projeto tinha a ver com a política externa do governo Médici e se a diplomacia do interesse nacional era parte desse projeto

maior. Outra indagação pertinente é sobre a existência ou não de vinculação entre a diplomacia do interesse nacional e a geopolítica.

Carlos Estevam Martins percebe uma vinculação entre "interesse nacional" e Brasil Potência. Afirma: "(...) A idéia-força que permitiu a formulação dessa nova linha (a diplomacia do interesse nacional) tem sua origem no redobrado ato de fé que se consubstanciou no famoso projeto de um Brasil Grande Potência"[13] . Para esse autor, a diplomacia do interesse nacional seria parte desse suposto projeto. Mas que projeto era esse?

É essa questão que aparece na imprensa na semana da posse de Médici: "(...) Que projeto é esse, que alguns jornais afoitamente apresentaram como a meta de dar ao Brasil, em 1975, uma renda per capita de 2000 dólares?" [14] . A reportagem em questão afirmava que o Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, o Assessor de Médici, Marcos Vinicius Pratini de Morais, o Chefe de Gabinete do SNI, Coronel Miguel Pereira Manso Neto e "mais uma pequena equipe de civis e militares" (cerca de oito pessoas) teriam se reunido na semana da posse para preparar o "Projeto Brasil Grande Potência". A matéria até especula a autoria do nome do projeto, que teria sido dupla: "Projeto Brasil", fora sugestão de Hélio Beltrão, antigo Ministro do Planejamento, e "Grande Potência", idéia e, "(...) mais que isso, a revelação dos propósitos dos assessores militares de Garrastazu, dos quais Manso Neto é uma das figuras mais importantes"[15] . A reportagem também comentava um possível desacordo entre civis e militares, uma vez que os últimos julgavam os primeiros muito modestos e sem ambição, quando fixavam as metas a serem atingidas. Outra informação interessante é a de que a tarefa de Velloso nos seus primeiros meses de gestão seria a de colher informações para a elaboração do Projeto, já que as estatísticas brasileiras eram incompletas e insuficientes.

Ora, o suposto projeto Brasil Grande Potência seria apresentado no primeiro semestre de 1970, como Metas e Bases para a Ação do Governo. Consistia em um plano de governo, como tantos outros que o antecederam. A partir de outubro de 1969, a equipe governamental começou a reunir-se para a elaboração de um plano, discutindo a partir de um projeto inicial de Velloso, intitulado Roteiro e Definições Iniciais das Bases do Programa do III Governo da Revolução. A imprensa destacava que a linguagem do documento, tecnicamente econômica, causou estranheza aos ministros de áreas não-econômicas, o que teria levado Médici a adiar uma reunião de 17 de dezembro para 6 de janeiro, para dar tempo ao estudo do documento. Também há registro de que o Ministério das Relações Exteriores preparou uma longa análise crítica de projeto inicial [16] .

O Programa de Metas e Bases estava dividido em três partes: Objetivos, Estratégia e Ação Para o Desenvolvimento; Ação Setorial: Grandes Prioridades; Ação Setorial em

Outras Áreas. As "grandes prioridades" eram: revolução na educação e aceleração do programa de saúde e saneamento; revolução na agricultura e abastecimento; e aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico. As relações exteriores situavam-se na seção "outras áreas".

O documento coloca como objetivo-síntese o ingresso do país no mundo desenvolvido até o final do século. O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1971) é mais específico e apresenta como objetivos-sínteses a manutenção do Brasil na lista dos 10 países de maior nível global do PIB, passando da posição de nono para oitavo colocado, e a superação da barreira dos 500 dólares de renda per capita em 1974 [17]. Nenhum dos dois documentos apresenta a expressão "Brasil Potência". Mas é lógico que pela abrangência e objetivos ambiciosos, ambos representaram uma espécie de versão oficial do "Brasil Potência".

No documento de 265 páginas (Metas e Bases), as relações exteriores contavam com apenas 7 páginas. Após uma introdução com os elementos de praxe, o plano estabelecia metas para o período 1970/1973, quais sejam: programação e execução, no plano externo, de atividades vinculadas diretamente ao desenvolvimento do país; expansão do valor das exportações a ritmo anual que correspondesse às necessidades da economia; promoção, disciplinamento e orientação do influxo de investimentos estrangeiros, públicos e privados; aceleração do processo de transferência e incorporação de tecnologia; maior participação da bandeira brasileira no transporte de seu comércio e contenção substancial de dispêndios nos serviços e invisíveis do balanço de pagamentos; medidas de reformulação de instrumentação administrativa e de programas internos que seriam adotados para a execução de ações concretas [18]. Esse último ponto recebia especial atenção, com um projeto para a criação de um centro de processamento de dados para informações das exportações brasileiras, um projeto para modernização da estrutura e dos métodos de trabalho do Itamaraty, projetos para a coleta e disseminação de informações técnico-científicas, e a criação da Fundação Alexandre de Gusmão. Todos esses projetos já possuíam orçamento definido. Já o I PND só mencionava objetivos de economia externa.

Conclui-se que o projeto "Brasil Potência" era uma espécie de figura de retórica, que servia muito bem ao discurso governamental da época. O que existia na prática eram dois planos de governo – ambiciosos –, mas simples planos de governo. A política externa inseria-se nesses planos à medida que seria orientada para o desenvolvimento, e o objetivo maior dos planos era o desenvolvimento acelerado. Crê-se que durante o governo Médici criaram-se algumas condições para que a idéia difusa de Brasil potência, existente desde a década de 20, se materializasse, daí a sua recorrência. O discurso do "Brasil Potência" teria alimentado o ufanismo dos governantes e dos

partidários da ditadura, e teria servido como instrumento de propaganda sem maiores conseqüências, se não tivesse ecoado no mundo latino-americano como corolário de idéias geopolíticas.

A geopolítica, ciência muito em moda no princípio do século, perdeu parte de seu prestígio, nos centros desenvolvidos, após a Segunda Guerra, por sua associação com o nazismo. Em contrapartida, na América Latina, o interesse pela abordagem geopolítica cresceu muito, principalmente entre 1950 e 1980. Certamente, esse fenômeno vincula-se ao desenvolvimento de regimes autoritários nesse período. Os países latino-americanos mais destacados em termos de pensamento geopolítico são Argentina, Brasil e Chile. Daniel Rótulo Decuadra afirma apropriadamente que, apesar do prestígio que tais estudos obtiveram no meio intelectual, militar e até diplomático, a verdadeira e real influência deste pensamento nos processos decisórios de política externa ainda permanece um ponto obscuro na literatura analítica [19] . Esse autor afirma que, embora essa influência permaneça desconhecida, é clara a contribuição da geopolítica no sentido de manter nas análises de política externa dos países da região certos pressupostos sobre a conduta internacional dos Estados, "alguns deles tão repetidos que foram elevados à categoria de 'mitos" [20] . O "mito" mais conhecido e poderoso é a idéia do "imperialismo brasileiro". A idéia de imperialismo brasileiro foi muito alimentada pela escola geopolítica argentina, especialmente por um grupo de autores ligados à revista Estratégia. De acordo com tal visão, o Brasil ambicionaria tornar-se potência mundial, expandindo-se e subordinando a América Latina. Assim, após os militares assumirem o poder, a política externa teria sido colocada a serviço desse propósito, com Golbery do Couto e Silva na posição de mentor intelectual desse projeto e os Estados Unidos da América como fonte ideológica. Eugênio Garcia, analisando o pensamento dos militares em política internacional entre 1961 e 1989, denomina essa concepção, identificada como recorrente, de *interpretação crítica tradicional*. Garcia acerta quando conclui:

> "Trata-se de interpretação padrão bastante abrangente que, embora levante alguns pontos pertinentes, falha quando superestima a influência norte-americana e tende ao determinismo e à generalização simplista. Pouca atenção se dá às origens nacionais do pensamento dos militares, à diversidade das forças políticas existentes dentro das forças armadas, às diferenças de orientação de governo a governo, ou a autonomia das decisão brasileiras no que se refere às relações exteriores. Procura-se explicar a Política Externa dos governos militares à luz dos preceitos geopolíticos escritos por número restrito de autores, aos quais seria atribuída a capacidade de representar a totalidade do pensamento do oficialato"[21] .

O primeiro estudo que busca investigar essa conexão é a tese de Shiguenoli Miyamoto, *Do Discurso Triunfalista ao Pragmatismo Ecumênico (Geopolítica e Política Externa no Brasil Pós-64)* [22] . Miyamoto mostra que a idéia de expansionismo brasileiro tem de fato origem nas idéias de alguns dos principais expoentes da geopolítica brasileira como Álvaro Teixeira Soares, Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Matos e Therezinha Castro. Suas obras são, na maioria, anteriores a 1964. Todavia, com a ascensão dos militares ao poder, com elementos egressos da Escola Superior de Guerra ocupando cargos no governo, toda a política governamental é vista como reflexo das formulações geopolíticas [23] . Essa idéia recorrente, origina-se, de acordo com esse autor, no pensamento geopolítico "reativo" da Argentina, com seus estudiosos fixados no exercício da primazia na região.

A conclusão do autor, com a qual se concorda ao longo da realização da investigação para o período Médici, é a de que a geopolítica não exerceu maiores influências na condução da política externa no período militar. Através do estudo de questões visadas pelos geopolíticos como corredores de exportação, interiorização e integração nacional, a questão demográfica, a política de armamentos e a Escola Superior de Guerra [24] , Miyamoto demonstra que a política brasileira, tanto no plano interno, quanto no âmbito externo, obedeceu apenas à lógica do desenvolvimento capitalista. Isso não significa considerar que as medidas tomadas pelos governantes não apresentassem como desdobramentos o envolvimento de países vizinhos em suas órbita de influência e a conquista de novos mercados necessários à expansão de capital. Miyamoto ainda afirma – e esse ponto pode ser confirmado na entrevista de Mário Gibson Barboza ao CPDOC – que as falas diplomática e militar trilhavam por caminhos diferentes. E, entre esses discursos, as decisões se manifestavam apoiadas nos interesses comerciais, muito mais próximas, portanto, à fala do Itamaraty [25] .

Decuadra trabalha, na mesma linha de Miyamoto, a desmistificação da política externa dominada pelo pensamento geopolítico, procurando desvendar as questões ligadas ao pensamento militar sobre o Atlântico Sul. Lembre-se de que outro dos "mitos" referentes ao mesmo assunto era o de que o Brasil estava articulando-se com Portugal e África do Sul para assinar o Tratado da Organização do Atlântico Sul. Daniel Decuadra investiga com profundidade essa questão.

A partir do pressuposto do domínio da política externa por idéias geopolíticas, que se construíram obras como *O expansionismo Brasileiro*, de Paulo Shilling. Esse autor dedica-se a mostrar, através principalmente de declarações à imprensa e de obras como as do General Golbery, a realização de propósitos expansionistas por parte do governo brasileiro. O problema é a utilização de declarações e opiniões isoladas, nem sempre de indivíduos ligados ao governo (o próprio General Golbery não era ligado ao

governo Médici, e, inclusive, não tinha boas relações com o Presidente), para corroborar essas idéias. Percebe-se o caráter de denúncia do governo autoritário por parte da referida obra. O repúdio ao autoritarismo e seus métodos é legítimo e defensável, mas deve estar baseado nas evidências históricas, caso contrário, perde a legitimidade.

O Projeto Brasil Grande Potência e suas implicações geopolíticas, todavia, revelavam a grande preocupação e meta do governo Médici: o desenvolvimento.

Num discurso proferido pelo Presidente Médici em 20 de abril de 1970, que foi elaborado pelo Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza [26], ele declarou " (...) A meta de meu governo pode resumir-se numa palavra: desenvolvimento" [27]. Isto não constitui, todavia, nenhuma originalidade. O desenvolvimento como prioridade nacional, bem como a política externa a seu serviço, remetem à década de 1930. O objetivo de individualizar a política externa do governo Médici torna imprescindível analisar a visão de desenvolvimento, que inspirou a formulação da política externa do governo Médici e apreender o que possuía de original. A conclusão é de que essa concepção de desenvolvimento deu origem a um projeto com caráter próprio não assimilável a nenhum outro governo. Em outras palavras: a política externa do interesse nacional foi diferenciada e original.

Mário Gibson Barboza discursando em uma seção do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 10 de julho de 1970, criticou o que ele chamava de mitologia associada à questão do desenvolvimento. Tal mitologia compreendia o subdesenvolvimento autogênito, o subdesenvolvimento paternalístico e o subdesenvolvimento gradualístico. O Chanceler define cada um deles:

> "A falácia do desenvolvimento autogênito toma como ponto de partida a idéia de que o mundo em desenvolvimento é uma unidade que existe em seu próprio interior, e que apenas coexiste especialmente com o mundo desenvolvido, sem que se verifique entre os dois qualquer inter-relação. (...) A falácia paternalística acredita que o desenvolvimento pode ser alcançado através dos laços especiais que ligam certos países desenvolvidos a certos países em desenvolvimento. (...) A falácia gradualística, finalmente, tem como coisa adquirida que o desenvolvimento é um processo de longo prazo, e que o melhor que se pode desejar é um aumento progressivo de receita, durante um período razoavelmente longo [28].

A argumentação contrária às "três falácias" muito revela sobre a concepção de desenvolvimento dos articuladores da política externa do governo Médici, bem como de sua proposta de inserção internacional do Brasil. Em primeiro lugar, há uma rejeição da divisão internacional do trabalho como inexorável, ou seja, a não aceitação da perpetuação da clivagem Norte-Sul . Na mesma linha, situa-se a rejeição da diplomacia

do interesse nacional ao conceito de Terceiro Mundo, enunciada pelo Ministro num discurso proferido em Nairóbi, no Quênia, em 2 de fevereiro de 1973: "(...) Por identificarmos a provação do subdesenvolvimento como um estágio de passagem, cuja superação se impõe, não aderimos jamais ao estranho conceito de Terceiro Mundo"[29]. O exame conjunto de ambos argumentos, a negação do subdesenvolvimento autogênito e a rejeição do conceito de Terceiro Mundo, permite identificar justamente em que pontos a diplomacia do interesse nacional diferenciou-se da diplomacia dos outros governos militares. Quando nega a divisão estanque do mundo em desenvolvido e subdesenvolvido, Barboza, em nenhum momento, mencionava a necessidade de mudanças estruturais do sistema. O objetivo da crítica à noção de Terceiro Mundo, não era, como apressadamente pode parecer, o de negar que o Brasil pertencesse a ele. Era o de rejeitar uma categoria que classificava parte da humanidade em uma espécie de "terceira classe". O status de país diferenciado do Brasil era muito óbvio e dispensava esse tipo de declaração.

Em seguida, Barboza rejeitou os alinhamentos automáticos e o pacto subimperialista. No que diz respeito a esse ponto, os analistas padecem da tendência de confusão entre política externa e política interna. O fato de durante a totalidade do governo Médici ter estado o AI 5 em vigor, de ter sido a gestão em que a tortura e a repressão fizeram o maior número de vítimas, torna bastante coerente um alinhamento com os Estados Unidos no plano externo. Carlos Estevam Martins mostra com muita propriedade o caráter errôneo de tal concepção. Segundo esse autor, o pacto subimperialista vigorou no governo Castelo Branco, uma vez que estava de acordo a um só tempo com o grupo de militares no poder, por ele denominados liberais-autoritários, e com o desenvolvimento econômico do período.

A partir de Costa e Silva, mas principalmente de Médici, esse pacto tornou-se desinteressante para os grupos no poder, que possuíam outra visão da inserção internacional do Brasil. O fato do Brasil não ter obtido a reserva de mercado ambicionada nos Estados Unidos e a estreiteza das relações previstas no pacto levaram o país a migrar de um subimperialismo para um pré-imperialismo, que não mais almejava uma zeladoria latino-americana sob a batuta dos Estados Unidos, mas possuía aspirações mundiais, ainda que modestas [30].

Por último, Barboza afirma, negando o gradualismo no desenvolvimento, sua crença no desenvolvimento rápido. Tanto o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo de 1970, quanto o I Plano Nacional de Desenvolvimento de 1971, previam o ingresso do país no Primeiro Mundo, por volta do ano 2000. O que parece, à primeira vista, manifestação de ufanismo, convenceu muitos analistas estrangeiros, que acorreram, na época, ao Brasil para conhecer sua "fórmula mágica" de desenvolvimento [31].

O exame da política externa do governo Médici permite afirmar que tal conceito original de desenvolvimento foi testado nesses anos. Trata-se de uma via separada de desenvolvimento, que rejeitava tanto os alinhamentos automáticos, quanto o multilateralismo reivindicatório, ao estilo do Movimento dos Países Não-Alinhados. Tratava-se, portanto, da rejeição simultânea dos esquemas de Castelo Branco e Costa e Silva. É tentador, inclusive, perceber uma espécie de movimento dialético, no qual os dois projetos antagônicos resultam em um terceiro, que os supera, guardando, todavia, elementos de ambos. A diplomacia do interesse nacional enquadrou a situação do Brasil no mundo a partir de um outro ângulo, daí a sua originalidade. Castelo Branco tentou resolver a questão internacional aderindo ao subimperialismo, mas esbarrou na limitação da soberania nacional inerente a essa opção. Costa e Silva optou pelo multilateralismo reivindicatório, que se via limitado pela crítica mordaz de tal linha ao sistema capitalista, dentro do qual o país se inseria. Da mesma forma, dentro do sistema capitalista, a "prosperidade" de Costa e Silva não oferecia lugar para todos. Ora, a diplomacia de Médici resolve dois pontos aparentemente inconciliáveis: a superação do subdesenvolvimento, com a simultânea salvaguarda do capitalismo em escala mundial. Martins afirma que, pela primeira vez, percebe-se o fenômeno da exploração imperialista como parte do funcionamento normal da organização capitalista do mercado mundial [32] .

II) Bilateralismo: a outra face do pragmatismo

Essa conciliação consubstanciou-se no caráter ao mesmo tempo bilateralista e terceiro-mundista da política externa do governo Médici, aspectos que, muitas vezes, são tratados pelos analistas de forma excludente. O fato de trilhar uma via em separado não transformava a conduta diplomática do governo Médici em isolacionista. Normalmente, quando se fala na diplomacia do período, a primeira característica apontada é a opção pelo bilateralismo. De fato, para Médici e os formuladores de sua política externa, o desenvolvimento era um caminho solitário. E tal idéia possui uma fundamentação bem clara. A apresentação dos países do Terceiro Mundo em bloco para a interlocução com as grandes potências homogeneizaria os mesmos, diminuindo muito as potencialidades de nações diferenciadas como o Brasil. Isso, contudo, não significa o total abandono do multilateralismo terceiro-mundista de Costa e Silva. São perspectivas complementares. A solidariedade com o Terceiro Mundo é bastante clara e presente. A crítica ao congelamento do poder mundial é uma constante nos discursos de Médici e Mário Gibson Barboza. Tratava-se, portanto, de um duplo

movimento: solidariedade para com o Terceiro Mundo e, simultaneamente, compromisso com o desenvolvimento nacional de forma individual.

Essa persistência do discurso de apoio ao Terceiro Mundo é responsável pelas análises que caracterizam o governo Médici como uma continuidade do anterior. De fato, há linhas de continuidade substanciais. A ordem internacional continuou a ser definida em termos de congelamento do poder. Mas, como já apontado, a estratégia de atuação seria diversa de uma luta conjunta dos países do Sul contra os países do Norte. O governo continuou oficialmente as plataformas de luta contra a dominação do mundo pelas grandes potências e prestigiar propósitos de integração regional, com participação ativa tanto em foros tipo CECLA (Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana), que coordena relações com os Estados Unidos, quanto em foros tipo UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), em que se realizam discussões globais com os países desenvolvidos. No que diz respeito às negociações multilaterais, tudo se passava como se a herança do período Costa e Silva tivesse sido transmitida intacta [33] . E, de fato, fora transmitida intacta. Aqui, há que se considerar a coerência da política multilateral do Brasil, que, em alguns pontos, permaneceu coerente mesmo durante a denominada “correção de rumos” de Castelo Branco.

A organicidade do discurso multilateral do Brasil remete à questão bilateralismo *versus* multilateralismo. O bilateralismo é uma das características mais conhecidas da diplomacia do interesse nacional, e aparece na bibliografia quase como sinônimo de egoísmo, juntamente com a elisão de referência à participação ativa brasileira nos foros multilaterais no período. A análise das relações internacionais do Brasil nessa época revela um clara opção pelo bilateralismo [34] . A ofensiva diplomática para a América Latina em 1971 e para a África em 1972 foi marcada pelas relações bilaterais. As relações com os Estados Unidos e com demais países desenvolvidos também avançaram nessas bases. Considera-se, contudo, a opção pelo bilateralismo, muito mais como a retomada, em grande estilo, da tradição de pragmatismo na política externa brasileira, que atingiria seu auge no governo Geisel, do que um egoísmo baseado na certeza do ingresso no Primeiro Mundo. Amado Cervo situa a origem do pragmatismo na época de consolidação do Estado Nacional, no início do Segundo Reinado. Sua consolidação teria se dado com o Barão de Rio Branco e com a política externa de Vargas.

O importante para a análise do bilateralismo é que o pragmatismo “induz a adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos, de forma a fazer prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos e ideológicos, a oportunidade sobre o destino, a liberdade de

ação sobre o empenho do compromisso, o universalismo sobre as camisas de força dos particularismos, a aceitação sobre a resistência aos fatos" [35] . Se se atentar para a divisão feita por Araújo Castro, um dos "diplomatas teóricos" mais importantes do Itamaraty e muito influente no período Médici, entre política externa brasileira e política internacional do Brasil, a opção pragmática tornava-se cristalina. Numa exposição aos estagiários do Curso Superior de Guerra em Washington, em junho de 1971, Castro procedeu à interessante diferenciação.

Política externa brasileira consistiria na política externa que o Brasil sempre possuiu, desde a época portuguesa, passando pelo Império e pela República. A ela, dizem respeito princípios genéricos como igualdade entre as nações, solução pacífica de conflitos, autodeterminação dos povos, relação amistosa com países americanos, etc. A política internacional do Brasil, que, segundo Castro, não possuía tradição e estava se afirmando *no período em questão* definiria as normas de conduta brasileira na comunidade das nações. Tal esforço deveria ser feito levando em consideração o legado da política externa, mas deveria ser diferenciado. A política internacional do Brasil compreenderia as diretrizes *práticas* que determinavam a conduta brasileira face aos problemas particulares do mundo contemporâneo. Nesse campo, predominariam os critérios da racionalidade, o cálculo dos custos e dos benefícios, o valor instrumental das iniciativas e das omissões tendo em vista o objetivo básico de projetar o poder nacional [36] . Castro enfatizava:

> "O momento não poderia ser mais propício para essa análise. Com seu espantoso progresso e desenvolvimento, o país está cheio de esperança e de confiança em si mesmo e já podemos permitir-nos o luxo do realismo e do pragmatismo em nossas relações com outros países. Estamos em condições de viver e de prosseguir nosso caminho, sem ilusões e sem ressentimento, sem entusiasmos líricos e sem pessimismos desarrazoados" [37] .

Onde Castro fala de ilusões e entusiasmos líricos, leia-se Castelo Branco. Onde se refere a ressentimento e pessimismos desarrazoados, leia-se Costa e Silva.

O pragmatismo era claramente invocado, e crê-se que a opção bilateralista era a sua outra face. Celso Lafer aponta para a diferença de peso entre a diplomacia bilateral e multilateral. As relações multilaterais eram consideradas como relevantes apenas para estabelecer e promover a presença global do país no cenário mundial. Com exceção das organizações internacionais, que lidavam com comércio (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), produtos primários (Organização Internacional do Café) e finanças (FMI), o Brasil era bastante cauteloso quanto aos resultados do multilateralismo. A diplomacia considerava que " (...) os melhores resultados das

relações multilaterais, o Itamaraty, regra geral, acredita poder colher nas relações bilaterais que são vistas como substantivas”[38] . O multilateralismo era utilizado para reivindicações econômicas, que, quando atendidas, favoreciam o desenvolvimento brasileiro, e, para a busca de informações, que são aproveitadas nas negociações bilaterais. Não havia dúvidas de que o discurso de solidariedade para com os países em desenvolvimento trouxera dividendos bilaterais tanto na América Latina, quanto na África. Lafer mostra como o bilateralismo avançou com Geisel nos marcos do policentrismo econômico, recordando o Memorando de Entendimento com os Estados Unidos de 1976, e as importantes visitas ao Japão, à Inglaterra, à França e à Alemanha[39].

Logo, a opção bilateralista de Médici nada mais foi do que uma opção pragmática, já que diferenciava o Brasil no plano internacional e trazia resultados mais imediatos. Gerson Moura e Maria Regina Soares de Lima, analisando a trajetória do pragmatismo nas décadas de 60 e 70, identificam como característica desse movimento as duas vertentes de inserção simultânea do Brasil no plano mundial: as relações com os países avançados do Norte e as relações com os países em desenvolvimento do Sul. Essa dupla inserção seria responsável pelas contradições multilateralismo-bilateralismo, segundo eles[40] . Sua análise se inicia no governo Geisel, mas julga-se que os elementos da dupla inserção já estão presentes no governo Médici. A dupla inserção relaciona-se diretamente com a idéia de superação do subdesenvolvimento nos marcos do capitalismo. É claro que os elementos dessa equação se modificariam muito com Geisel, mas parece certo que já haviam sido lançados.

III) Relações Hemisféricas e Extra-hemisféricas

Assim, nas relações hemisféricas e extra-hemisféricas foi colocado em prática esse engenhoso mecanismo pragmático: o bilateralismo, fonte das decisões substantivas, para as nações com as quais o país já possuía relações históricas; o terceiro-mundismo, através de um multilateralismo atuante como estratégia para a aproximação de novos parceiros, fundamentais para a expansão de mercados. Esse terceiro-mundismo, todavia, permaneceu *low profile*, na medida certa para angariar as simpatias do Terceiro Mundo e garantir vantagens nos foros multilaterais.

As relações do Brasil com os Estados Unidos são tratadas de forma bastante contraditória na bibliografia, justamente pela dificuldade de reduzí-la a uma forma simplificada do tipo “amigo” ou “inimigo”. Na verdade, as relações com esse país revelam em maior grau que as relações brasileiras com outros países, o caráter pragmático e de dupla inserção [41] da diplomacia do interesse nacional. O Brasil

apresentava-se perante o país do Norte, ao mesmo tempo como um aspirante ao Primeiro Mundo, o que ficou evidente nas visitas de Médici em dezembro de 1971, e como país de Terceiro Mundo, com suas reivindicações nos fóruns multilaterais. A decretação do Mar Territorial de 200 milhas, em março de 1970, pode ser considerada como uma medida paradigmática [42] da diplomacia do interesse nacional, além de ser a primeira medida de um estilo diplomático novo, já que veio à tona no princípio do governo.

Foi uma medida tomada fora de áreas explosivas, em que as reações de autodefesa de Washington davam-se de forma automática, como a nacionalização de uma empresa estrangeira e o processo não foi tão longe a ponto de exigir o reconhecimento internacional, mas também não foi tão tímido a ponto de renunciar o respeito pelo ato de soberania praticado pelo país. Era sinal de que o Brasil estava no sistema, mas queria crescer dentro dele; de que estava ligado aos Estados Unidos, mas possuía aspirações que escapavam a uma relação de subordinação.

A América Latina foi, juntamente com a África, área prioritária para a diplomacia do interesse nacional. Mesmo a América Central, que recebeu tratamento homogêneo por parte do governo brasileiro nas visitas de julho de 1971, foi tratada em bases bilaterais. Nesse caso, foi evidentemente uma primeira aproximação.

Os países da América do Sul foram visitados intercaladamente pelo Ministro das Relações Exteriores entre 1971 (Paraguai, Trinidad e Tobago, Guiana e Suriname) e 1973 (Colômbia, Venezuela, Bolívia, Peru e Equador). As relações do Brasil com esses países revelaram uma clara precedência dos interesses comerciais e financeiros [43]; em especial, com Equador, Paraguai e Bolívia, o mesmo valendo para o Uruguai. Tal aproximação obedecia à lógica de integração com países de menor desenvolvimento relativo, com vistas ao estabelecimento de uma espécie de dependência. Convém lembrar que as relações brasileiras com Paraguai, Bolívia e Uruguai desempenhavam igualmente papel chave na disputa de poder com a Argentina, no âmbito regional, podendo caracterizar-se como comercial-estratégicas.

As relações do Brasil com esse último país no período Médici são um capítulo à parte. Aqui, percebem-se relações que ultrapassam o viés comercial, envolvendo outros países. São relações pautadas pela relativa autonomia do subsistema regional platino. Brasil e Argentina disputavam a primazia na Bacia do Prata, jogando com sua influência sobre os países menores – Paraguai, Uruguai e Bolívia. As complexas controvérsias em torno da construção de Itaipu desenvolveram-se ao longo de todo o período Médici. Nessa equação, o Brasil saiu fortalecido, tanto pela solidez de sua modernização econômica conservadora, ancorada na estabilidade do governo militar (em contraposição às mudanças de orientação freqüentes no campo argentino), quanto

pelo sucesso de sua política de poder na região platina, que aliava objetivos políticos a empreendimentos econômicos [44].

No que diz respeito à área extra-hemisférica, destacaram-se as relações com a África e com a Europa ocidental. No governo Médici, começa a se estruturar o que posteriormente seria classificado como 'a política africana do Brasil' [45], com a pioneira viagem de Gibson Barboza a nove países africanos em 1972. Essa aproximação, de caráter comercial, mas também político, marcou a mudança de postura do governo brasileiro em relação ao colonialismo português. A Europa ocidental, assim como o Japão, representaram interessantes alternativas às relações com os Estados Unidos. Esses países ofereciam os capitais e a tecnologia para o projeto de desenvolvimento acelerado, bem como dividendos políticos pelo afastamento relativo da órbita norte-americana [46].

Conclusão

Esta síntese operada pela diplomacia do interesse nacional das diretrizes de política externa dos dois governos anteriores, com a superação dos impasses e conservação dos avanços, somente foi possível, pois pela primeira vez o país teve condições materiais de alterar as bases de sua inserção mundial. Durante o período da Política Externa Independente, as idéias de maior independência no cenário internacional esbarravam na debilidade da economia. Com o malogro da parceria privilegiada de Castelo Branco, que, apesar de sua opção pelo alinhamento automático, também visava ao desenvolvimento, os formuladores da política da prosperidade de Costa e Silva começaram a atuar em contexto econômico favorável, embora ainda sem a solidez do primeiro lustro da década de 1970. O regime, na esfera interna, ainda estava em fase de consolidação, com lutas internas e disputas pelo poder, dificultando a implementação de um projeto mais claro. A ascensão de Médici marca, entre outras coisas, a consolidação dos militares no poder. As disputas internas ficariam em suspenso por um tempo. E, finalmente, desenvolveram-se as bases materiais, que alicerçariam uma nova colocação do país no concerto mundial.

Todas essas considerações atestam a riqueza do período em questão do ponto de vista das relações diplomáticas, bem como contribuem para reforçar uma postura de maior dinamismo na análise da política externa brasileira. O destaque conferido ao tema durante o governo Geisel, a postura "militante" de seu Chanceler e a equivocada associação do Pragmatismo Responsável com a abertura podem gerar a visão errônea de que, em 1974, iniciou-se uma nova era na política externa brasileira. Na verdade, a orientação adotada no período Geisel remete ao período Costa e Silva, tendo muito

avançado no período Médici. Da mesma forma, tal orientação carrega na bagagem toda a tradição da política externa brasileira que não começou com os militares e nem mesmo com a Política Externa Independente Faz-se necessário, portanto, que os pesquisadores do tema coordenem suas análises, individualizando, assim, de forma mais clara, as linhas de continuidade e ruptura na política externa brasileira

Notas

1 Merecem destaque alguns importantes trabalhos recentemente publicados sobre esses temas. Paulo Fagundes Vizentini é responsável pelo primeiro trabalho de conjunto sobre a política externa dos governo militares. Tomando por base o modelo de desenvolvimento econômico desenvolvido pelos militares, o autor discorre sobre cada governo, atentando às linhas de continuidade. O trabalho está fundamentado por ampla pesquisa jornalística. VIZENTINI, Paulo F. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 1998. Há também duas dissertações sobre os dois primeiros governos militares. SILVA, André Luiz Reis. *Entre a segurança e o desenvolvimento: a política externa do governo Castelo Branco (1964-1967).* Programa de Pós-graduação em História – UFRGS, 1999; MARTINS, Rodrigo Perla. *A Diplomacia da Prosperidade: a política externa do governo Costa e Silva (1967-1969*). Programa de Pós-graduação em Ciência Política – UFRGS , 1999.

2 GONÇALVES, W., MIYAMOTO, S. "Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1974". *Estudos Históricos*, v. 6, n. 12, 1993, p. 242-243.

3 Paulo Vizentini, na obra já citada, apresenta uma visão bem mais complexa da diplomacia do interesse nacional. Este autor introduz expressões interessantes como "autonomia na ordem".

4 CARDOSO, F. H. O modelo político brasileiro. In: CARDOSO F.H. *A Construção da Democracia*. São Paulo: Siciliano, 1993, p.79-109.

5 Deve-se ter em conta que a política externa de um país envolve projetos que transcendem a duração de um governo. As linhas de continuidade se acentuam ainda mais num caso como o do Brasil, que conta com um corpo diplomático especializado e, de certa forma, "homogeneizado" pela preparação no Instituto Rio Branco e pela hierarquia da carreira diplomática. Já as conjunturas nacional e internacional condicionam as rupturas. É a interação entre as linhas de continuidade e ruptura que definem a "resultante" da política externa de um país.

6 Uma das fontes mais importantes do presente trabalho foi o depoimento do ex-Ministro Mário Gibson Barboza ao CPDOC/Fundação Getúlio Vargas, colhido entre março e julho de 1989. O relato não foi editado e não se encontra à disposição do público, mas foi consultado graças à gentileza de Maria Inês Niedo.

7 Quando se lê uma declaração de um Chefe de Estado, de um Ministro das Relações Exteriores ou de um diplomata, há que conceber que, além da enunciação de um projeto ou de uma declaração de intenções, está-se diante de um discurso com múltiplas funções, muitas das quais de uso "interno", como a afirmação de um projeto ou de um grupo político frente a outro. André Luiz Reis da Silva, em seu trabalho sobre o governo Castelo Branco, introduz essa idéia de *internalização da política externa*, muito pertinente não só para o governo por ele examinado, mas para qualquer contexto, já que a política externa não existe independente da política interna. SILVA. Op. cit., p.11.

[8] O primeiro discurso de Médici, depois de indicado para Presidência, indica o caráter de "missão" dessa tarefa. MÉDICI, E. G. *O Jogo da Verdade*. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1971, p. 9. Ver também o relato de Mário Gibson Barboza. BARBOZA, M. G. *Na Diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992, p.129-130 ; o depoimento de Roberto Nogueira Médici. MÉDICI, R. N. Médici. *O depoimento*. Rio de Janeiro: Mauad, 1995; SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988; SCARZETINI, A. C. *Os Segredos de Médici*. São Paulo: Marco Zero, 1985.

[9] GÓES. Walder de. *O Brasil do General Geisel*. Rio De Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

[10] Há diversos trabalhos que discutem a economia brasileira no período Médici. Citem-se: SINGER, P. I. "O Milagre Brasileiro: causas e conseqüências". *Cadernos CEBRAP*. N. 6, 1972; CASTRO, A. B. de, SOUZA, E. P. de. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; FURTADO, C. *A Nova Dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982; LAGO, L. A. C. do. "A retomada do crescimento e as distorções do milagre". In: ABREU, Marcelo de Paiva, org). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Há também muitos estudos de brasilianistas, citados em SKIDMORE, T. Op. cit.

[11] Ver: CARVALHO, Elyseo. *Brasil potência mundial – inquérito sobre a indústria sideúrgica no Brasil*. Rio de Janeiro: Monitor Mercantil, 1919. Para comentários sobre a idéia de Brasil potência na bibliografia brasileira ver: MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.

[12] SHILLING, Paulo R. *O Expansionismo Brasileiro*. São Paulo: Global, 1981.

[13] MARTINS. Op. cit. , 1977, p. 407-408.

[14] Projeto para grande potência. *Veja*, São Paulo, n. 60, p. 30, 29 out/1969.

[15] Mário Gibson Barboza em seu depoimento ao CPDOC nega que Manso Neto tivesse o papel de destaque no governo que a imprensa lhe atribuía.

[16] Velloso e seus "grandes impactos". *Veja*, São Paulo, n. 71, p.18-25, 14 jan/1970.

[17] BRASIL. *Metas e Bases para a Ação do Governo*. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1970, p. 15; BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento*. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1971, p. 7.

[18] BRASIL. *Metas e Bases para a Ação do Governo*. Op. cit. , p. 249-251.

[19] DECUADRA, Daniel Rótulo. *Geopolítica, Política Externa e Pensamento Militar Brasileiro em Relação ao Atlântico Sul*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1991.

[20] IDEM, p.11.

[21] GARCIA, E. V. "O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 40, n. 1, p.22-23, 1997.

[22] MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do Discurso Triunfalista ao Pragmatismo Ecumênico (Geopolítica e Política Externa no Brasil Pós-64)*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 1985, dois tomos.

[23] IDEM. p.220.

[24] Miyamoto faz uma análise interessante da importância atribuída à Escola Superior de Guerra. Em sua visão, trata-se de mais um mito, uma vez que a ESG não teria exercido o papel crucial que se costuma lhe atribuir. Quanto à produção intelectual da instituição, o autor comenta "a qualidade discutível dos trabalhos apresentados pelos estagiários" e que "os escritos individuais considerados de 'boa qualidade' são, quase sempre, de pessoas ligadas aos meios diplomático ou acadêmico". IBIDEM. p. 404. A ESG não constituiu objeto da pesquisa. Todavia, consultou-se seu acervo em busca de elementos para o estudo e constatou-se o mesmo que o professor Miyamoto.

[25] IBIDEM. p.260-261.

[26] Mário Gibson Barboza declarou em relato ao CPDOC/ Fundação Getúlio Vargas que escrevia a maior parte dos discursos de Médici, que diziam respeito à política externa.

[27] MÉDICI, E. G. *A Verdadeira Paz*. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1973, p. 7.

[28] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de Política Externa*, v. IV, 1969-1970, Brasília, p. 145-146.

[29] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de Política Externa*. v. VII, 1973, Brasília: 1974, p. 14.

[30] MARTINS. Op. cit., 1975, p. 41. A idéia de movimento de um subimperialismo para um pré-imperialismo é deste autor. Crê-se ser possível falar em subimperialismo durante o governo Castelo Branco, mas julgamos exagerada a idéia de pré-imperialismo no governo Médici. As análises desse autor, um tanto acertadas, foram formuladas em 1973 e em 1975, em datas muito próximas aos eventos analisados. Talvez Martins tenha valorizado excessivamente o discurso do governo, em detrimento da prática.

[31] CAMARGO, Sônia, OCAMPO, José Maria Vasquez. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e no Brasil.* São Paulo: Convívio, 1988, p.24.

[32] MARTINS. Op. cit., 1977, p. 405.

[33] IDEM. p. 401.

[34] Essa opção não foi uma opção do governo Médici: é característica da política externa brasileira. Paulo Vizentini esclarece: "Há na bibliografia uma tendência a confundir *multilateralização,* enquanto ampliação de relações multilaterais com *multilateralização* no sentido de ampliação de parcerias.". O governo Geisel, portanto, não teria, como declaram alguns autores "abandonado a via bilateralista de Médici". O governo Geisel reforçou o bilateralismo (Acordo Nuclear com a Alemanha, Memorando de entendimento com os Estados Unidos) e ampliou parcerias. VIZENTINI. Op. cit., p. 207.

[35] Ainda segundo Amado Cervo, o pragmatismo da política exterior do Brasil produziu outros dois resultados históricos: o abandono da idéia de construção e uso da potência para obter ganhos externos e a despolitização, depois desideologização da conduta. Esses resultados tiveram conseqüências importantes: a preocupação em reforçar por outras vias o poder nacional e a orientação para uma espécie de diplomacia econômica. Em outros termos, a baixa densidade política e alta densidade econômica nas relações internacionais do Brasil. CERVO, Op. cit., p. 27.

[36] Sintetizando as idéias de Araújo Castro, pode-se considerar que o que denomina de *política externa brasileira* corresponde ao "cartão de visitas do Brasil" no relacionamento com outros países e nos fóruns multilaterais. Já a *política internacional do Brasil*, diz respeito aos bilateralismo pragmático aplicado essencialmente em relações bilaterais.

[37] ARAUJO CASTRO, J. A. O Congelamento do Poder Mundial. In: AMADO, R. *Araújo Castro*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982, p. 198.

[38] LAFER, Celso. "Política Exterior Brasileira: Balanço e Perspectivas". *Dados*, Rio de Janeiro, n. 22, 1979, p. 55.

[39] IDEM.p.57.

[40] LIMA, M. R. S de., MOURA, G. "A Trajetória do Pragmatismo – uma análise da política externa brasileira". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, 1982, p. 352.

[41] LAFER. Op. cit., p. 57.

[42] MARTINS. Op. cit., p. 412.

[43] JAGUARIBE, Hélio. *Brasil: crise e alternativas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974, p. 116.

[44] MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume, 1996, p. 54.

[45] OLIVEIRA, Henrique Altemani. "As Relações Comerciais Brasil-África nos governos Médici e Geisel". *Política e Estratégia*. São Paulo, v. VII, n. 2, abr-jun/1989, p.189.

[46] SARAIVA, M. G. "A Opção Européia e o Projeto Brasil Potência Emergente". *Contexto Internacional*, n. 11, p. 95, jan-jul/1990.

A COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA – OPORTUNIDADE DE COOPERAÇÃO, INTEGRAÇÃO E PROJEÇÃO INTERNACIONAL

André Carneiro Moutinho de Carvalho *

Introdução

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP – completou, em julho de 2001, quatro anos de existência. Apesar do curto período de tempo, já suscitou debates e questionamentos importantes, principalmente quanto às suas principais propostas e sua finalidade.

Porém, a sensação de seu início vacilante e conflituoso ainda permanece. Não foram poucas as notícias e opiniões veiculadas na imprensa, principalmente portuguesa e brasileira, durante estes primeiros quatro anos, destacando as falhas e fraquezas em sua formação, bem como as dificuldades enfrentadas por suas instituições.

A discussão desta Comunidade faz-se muito pertinente no momento, uma vez que acaba de encerrar-se o primeiro mandato de seu Secretariado Executivo. Cabe aqui uma reflexão sobre suas ações e o que poderia ter sido feito, bem como os novos rumos a serem seguidos, no próximo mandato e os subseqüentes.

Neste estudo, primeiramente, será apresentada uma cronologia, de modo que contextualize historicamente a CPLP, com o destaque dos marcos e acontecimentos que permitiram a formação de seus alicerces. Podem-se destacar que, apesar das importantes decisões que vieram a ser tomadas, a partir da fundação do IILP – o Instituto internacional da Língua Portuguesa – ocorrida no ano de 1989, algumas idéias embrionárias de uma comunidade de países de língua portuguesa já haviam sido registradas em períodos anteriores, fato que corrobora o interesse existente pelo tema,

Revista Cena Internacional. 3 (1): 63-78 [2001]

* Especialista em Relações Internacionais pela Universidade Cândido Mendes (UCAM).

nos principais segmentos sociais de seus países membros e a importância de sua criação e desenvolvimento.

Em seguida, a CPLP será descrita em seus princípios básicos, conforme sua idealização. Ressalte-se a preponderância do elemento lingüístico–cultural, no aparecimento e formulação das bases de funcionamento da Comunidade, em caráter diverso de outras comunidades de países, formadas em torno de sua proximidade geográfica, ou daquelas que tenham como fundamentação, interesses e necessidades econômicas semelhantes ou complementares.

Em seqüência, será realizada uma breve análise de seus primeiros passos, buscando, dentro de suas principais ações, fatos que permitam determinar sua extensão e seu efeito mobilizador. Dentro do contexto da Comunidade, tratar-se-á de um quadro mais realista do que pode ser oferecido aos seus países membros e buscar-se-á inferir qual a sua capacidade de prover auxílio importante na transformação e no desenvolvimento das sociedades.

A seguir, dever-se-á questionar o futuro da Comunidade, que vive o momento de substituição de seu corpo gestor. Considerar-se-á principalmente que o contexto internacional requer uma interação mais profunda entre as nações, quer no campo da cooperação econômica, quer na pesquisa técnico-científica, bem como nas ciências humanas e sociais. O marcante traço de união da Comunidade, a utilização de um idioma comum, deve ser encarado como um fator chave para o incentivo à comunicação e às trocas, permitindo a superação de diferenças existentes.

Deve-se reconhecer que a multiplicação do potencial de todos os recursos envolvidos, assim como a busca de sinergias e pontos de contato entre países de realidades tão díspares, como os que compõem a CPLP, representa um complexo desafio. Isto atinge tanto os governos nacionais, bem como outras organizações de reconhecida representatividade que, de uma forma ou de outra, vêm a interferir direta ou indiretamente neste processo. A coordenação de ações conjuntas, no âmbito da CPLP irá, de forma indubitável, demandar o surgimento de iniciativas e a criação de oportunidades, voltadas para o reforço de sua posição e inserção internacional.

Sob esta mesma ótica, cria-se também a expectativa da obtenção de resultados, traduzidos na forma de benefícios sociais e econômicos, os quais deverão ser gerados e absorvidos pelos cidadãos de seus países membros, em decorrência da melhoria de seu posicionamento, no cenário internacional. Necessita então a CPLP tornar-se efetiva e buscar atingir seus objetivos, com o estabelecimento de suas prioridades, procurando congregar as populações que a constituem, a fim de atribuir-lhes reconhecimento em mais alto grau.

Antecedentes históricos da CPLP

Percebe-se que a CPLP, quando do exame de seu processo de formulação e criação, possui um momento catalisador e fortemente identificável, o qual se dá com a criação do IILP, no ano de 1989, por ocasião de encontro de chefes de Estado e Governo de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, que foi realizado na cidade de São Luís, capital do estado brasileiro do Maranhão.

Segundo demonstra Domingues (1999) e de acordo com o expresso por Mário Soares, ex- Primeiro Ministro de Portugal, esta iniciativa não poderia deixar de vir da parte do Brasil. A relação deste último com os demais países reunidos àquela ocasião, refletiu:

- em relação a Portugal, um passado de bom relacionamento e cooperação, acrescido do fato de haver transcorrido um processo de independência, sem guerras ou contencioso de qualquer natureza;
- em relação aos PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – além da histórica aproximação, praticada através da via diplomática, entre o Brasil e a África, e da ampla e variada aproximação cultural, o reconhecimento quase que imediato da independência destes países, em relação à antiga metrópole portuguesa, após guerras de descolonização absurdamente desgastantes e violentas, durante as décadas de 1960 e 1970, e cujos efeitos ainda são sentidos nos dias de hoje.

"Acrescente-se o fato do enorme peso demográfico e potencial econômico do Brasil e, muito importante, o afastamento de qualquer suspeita, por parte dos PALOP, de uma tentativa de neocolonialismo, por parte dos portugueses" [1] .

Anteriores a esta iniciativa, podem-se enumerar várias outras, de origem, escopo e alcance distintos, mas já levando-se em conta a importância da manutenção do enfoque no idioma comum e a busca pela caracterização de uma comunidade internacional lusófona.

Antes de oferecer breve cronologia de acontecimentos referentes à criação da CPLP, cabe uma diferenciação, bem como a enumeração de alguns aspectos importantes, de acordo com a interpretação de Domingues (1997), quanto à formação de Organismos Internacionais, nos quais seus países membros possuam um idioma comum. Este autor destaca a diferença existente, entre a CPLP, caracterizada como uma comunidade de países, portanto, inicialmente restrita ao âmbito de Estados, e suas congêneres

anglófona e francófona. A primeira – a *British Commonwealth* ou simplesmente denominada *Commonwealth* – reflete um arranjo político das ex- colônias britânicas, enquanto a segunda, tem seu sentido compreendido por seu título, a "*Cimeira de Chefes de Estado e de Governo que têm o francês em comum*" [2] .

Domingues (1997) descreve então as principais iniciativas, ocorridas em períodos anteriores à Criação do IILP em 1989, as quais se relacionam com a formulação de uma comunidade de países de idioma português:

> "1956 – Brasil / Portugal – Agostinho da Silva defende a tomada de medidas por parte de Portugal ou do Brasil para se formar uma comunidade com base lingüística e cultural comum.
>
> 1964/1965 – Lisboa / Moçambique – Criação da União das Comunidades de Cultura Portuguesa e da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, pelas mãos de Adriano Moreira na Sociedade Geografia de Lisboa.
>
> 1965 – Brasil – Discussão de uma comunidade semelhante à atual CPLP, rejeitada devido ao caráter ditatorial de Salazar.
>
> 1974 – Lisboa – Pensada a criação de uma comunidade Luso-Afro-Brasileira – abandonada devido a um vincado cunho neocolonialista.
>
> 1984 – Praia (Cabo Verde) – Discurso de Jaime Gama, Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, propondo a formação de uma Comunidade de Países de Língua Portuguesa.
>
> 17/05/1985 – ONU – Convenção da ONU sobre o Direito do Mar onde os Sete países assinaram um texto diplomático único em língua portuguesa.
>
> 1986 – Praia (Cabo Verde) – Criação da Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP).
>
> 01 e 02/11/1989 – São Luís do Maranhão (Brasil) – Criação do IILP (Instituto Internacional de Língua Portuguesa); I Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo dos Países de Língua Portuguesa"[3] .

Deve-se perceber a importância e o alcance da criação do Instituto, criado com foco na língua portuguesa. Não resta dúvida de que, apesar da ausência naquele evento, motivada por razões políticas, do então Presidente angolano, a iniciativa resultou na confirmação de diversos interesses comuns, bem como a corroboração de objetivos importantes, sendo os principais o reforço à " *(...) promoção da defesa e difusão da língua portuguesa*" e o " *(...) intercâmbio de especialistas nos campos da língua e cultura*". Acrescente-se ainda a importância da " *(...) preservação e difusão do acordo ortográfico*"[4] .

As iniciativas das chancelarias dos países membros da CPLP durante a última década, entre outras, a criação do Instituto Camões, em 1992, concorreram para a definição do escopo e dos principais entornos da Comunidade, a qual teve, finalmente, formalizada sua criação em 17 de julho de 1996. Buscando manter uma ordenação cronológica, passamos a enumerar, a seguir, algumas destas iniciativas.

1992 – Lisboa – Criação do Instituto Camões

Março/1993 – Brasília – Proposta político-diplomática do Governo brasileiro (Itamar Franco / Aparecido de Oliveira) para a criação da CPLP.

Outubro/1993 – Nova Iorque – Reunião dos Ministros das Relações Exteriores e Negócios Estrangeiros dos 7 países de língua portuguesa, resultando uma avaliação positiva para a criação da CPLP.

9 e 10/2/1994 – Brasília – Reunião dos Ministros das Relações Exteriores e Negócios Estrangeiros, para a Criação do Grupo de Trabalho de Concertação Permanente e preparação da Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo e dos Atos Constitutivos da CPLP ;

27/5/1994 – Lisboa – Reunião dos Ministros das Relações Exteriores e Negócios Estrangeiros, para avaliação do Grupo de Concertação Permanente e aprovação de dois projetos: Declaração de Criação e Estatutos Provisórios da CPLP.

17/4/1996 – Maputo – Reunião dos Ministros de Relações Exteriores e Negócios Estrangeiros.

16/7/1996 – Lisboa – Reunião dos Ministros das Relações Exteriores e dos Negócios Estrangeiros dos Sete para preparar os trabalhos da Cimeira.

17/7/1996 – Lisboa Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo dos Sete ; Formalização da CPLP e eleição do Secretário-Executivo ; Reunião de Titulares das Pastas de Cooperação[5] .

Pela cronologia apresentada, percebe-se que houve, em diversos momentos, uma descontinuidade temporal, o que dificulta as análises dos momentos principais, no período anterior à criação da CPLP. Deve-se destacar a tomada de posição, por parte do governo angolano, quando da não participação de seu Presidente, José Eduardo dos Santos, na Cimeira agendada para o mês de novembro de 1994, na capital portuguesa, como uma represália, em caráter oficial, às declarações proferidas pelo então Presidente de Portugal, Mário Soares, com relação à guerra civil em Angola e às atitudes tomadas pelo governo deste último.

Durante o processo de formação da CPLP, teve papel de destaque um brasileiro, o Embaixador José Aparecido de Oliveira, Ministro de Estado da Cultura durante o governo do Presidente Itamar Franco, e um dos principais mentores do IILP, o qual se constitui numa instituição de grande importância, no âmbito da Comunidade. Brigagão (1996) destaca "*a atuação visionária*" [6] do Embaixador, à época que este ocupava o posto máximo na Embaixada do Brasil em Lisboa, em seus continuados esforços no sentido de criar as bases institucionais para a existência da Comunidade, formando base sólida para um projeto ambicioso.

Objetivos da comunidade

Um contexto globalizado requer intensa participação internacional, em resposta a um cenário de extremo dinamismo, onde o jogo de forças deixa de ser um vetor unidirecional, passando a agregar fatores de naturezas diversas. Não resta dúvida de que iniciativas como a CPLP representam oportunidades ímpares para seus constituintes e devem ser encaradas como relevantes, merecendo ser tratadas com seriedade. Importante salientar, tal como pontuado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama, a CPLP "(...) está constituída por sete países, em três continentes, abrangendo uma superfície superior a dez milhões de quilômetros quadrados e com uma população de aproximadamente duzentos milhões de habitantes."[7] São números que impressionam qualquer observador e antecipam um imenso potencial a ser desenvolvido, seja qual for o escopo de cooperação.

Tendo sido estabelecida sua sede em Lisboa, desde a sua criação em 17 de julho de 1996, a CPLP foi concebida tendo como objetivo a concertação político-diplomática entre os seus membros, dentro de um contexto de melhoria substancial de suas relações internacionais. Conforme se encontra em sua Declaração Constitutiva, a língua portuguesa é nela reafirmada como "(...) vínculo histórico e patrimônio comum, um meio privilegiado de difusão e criação cultural, fundamento de atuação conjunta e instrumento de comunicação e de trabalho nas organizações internacionais".[8] Brigagão (1996) considera como um aspecto fundamental na definição da Comunidade " (...) a tentativa de evitar a todo custo posições hegemônicas ou isolacionistas, dando lugar à concertação internacional, com vantagens e benefícios recíprocos"[9]. O mesmo autor observa, entre as mais importantes finalidades da Comunidade, uma atenção especial à situação particular dos PALOP e " (...) o repúdio ao racismo".[10]

Ainda na Declaração Constitutiva, encontram-se objetivos a serem permanentemente perseguidos, dentro da CPLP, considerando os variados campos da cooperação humana, dentre os quais se devem destacar:

- esforço constante por atingir-se um estágio de livre circulação dos cidadãos dos Países Membros, dentro do espaço da CPLP;
- potencializar as instituições devotadas à difusão e o enriquecimento da língua portuguesa, entre eles o próprio IILP;
- incrementar o intercâmbio cultural e a criação intelectual e artística no espaço da língua portuguesa, com a utilização dos diversos meios de comunicação e recursos afins;
- também ao incremento da cooperação econômica, por meio da concretização de projetos de interesse comum, como aqueles diretamente relacionados à investigação científica, ao desenvolvimento tecnológico, programas ambientais, ajuda humanitária e reconstrução, garantia e desenvolvimento das condições sociais das mulheres, crianças e minorias e respeito aos Direitos Humanos.

Podem-se acrescentar a estes princípios, o fato da constituição da CPLP possibilitar o surgimento de oportunidades a seus países membros, de cooperação e atuação mais efetiva, em conjunto com as demais organizações internacionais como a União Européia, o MERCOSUL ou a SADC e outros organismos especiais, como o BIRD e a OCDE.

Conforme afirmado pelo Presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, em seu discurso por ocasião da abertura da Cimeira de Constituição da CPLP, realizada em Lisboa, em julho de 1996, os objetivos mencionados refletem de forma precisa os três pilares da Comunidade:

- o primeiro, da concertação política, para a defesa e promoção de interesses comuns;
- o segundo, da cooperação para o desenvolvimento econômico e social, com ênfase no desenvolvimento dos recursos humanos e intercâmbio nas diversas áreas de conhecimento;
- o terceiro, na promoção e defesa do idioma português, em âmbito universal[11] .

Embora os objetivos enumerados possuam características nitidamente generalistas, pode-se levar em conta que a sua realização passará, evidentemente, pelo estabelecimento de linhas de ação concretas e direcionadas, com a consecução de projetos que venham a ser traduzidos em benefícios reais e vantagens para todos os envolvidos.

Ações no âmbito da CPLP

A importância da CPLP traduz-se por sua força catalisadora e pelo amplo âmbito de cooperação que passa a existir entre os seus países membros. Ao examinar alguns aspectos do atual panorama internacional, no qual se encontra o Brasil como parte do MERCOSUL, Portugal integrado a União Européia e Angola e Moçambique como integrantes da SADC, percebe-se que as iniciativas engendradas, no âmbito da CPLP, justificam plenamente sua criação e seu desenvolvimento.

Nestes quatro anos de existência da CPLP, o cargo de Secretário Executivo foi exercido pelo ex – Primeiro Ministro de Angola, Doutor Marcolino Moco. É muito importante lembrar que, ao longo de todo este período, perdurou em Angola um estado de confronto entre facções rivais, numa violenta guerra civil, gerando a desestabilização deste país, em âmbito interno, em conjunto com o inevitável desprestígio e imenso prejuízo de sua imagem, na ótica dos observadores externos.

Quando se busca alcançar compreensão mais profunda da CPLP, deve-se sempre reconhecer os desníveis que coexistem dentro desta organização. Conforme já mencionado, a Comunidade não possui continuidade territorial e geográfica. Ao contrário, encontra-se presente em três continentes distintos, África, América do Sul e a Europa, havendo ainda a possibilidade de vir a ela agregar-se, em breve, um oitavo Estado Membro, o Timor Leste (ou Timor Loro Sae), o qual possui atualmente o *status* de observador.

Tampouco depara-se com um caráter de uniformidade, quando se consideram os estágios de desenvolvimento econômico observados em seus países membros. Com referência a este aspecto, observa-se em Kotler (1997) uma classificação na qual se pretendem avaliar os diferentes estágios de desenvolvimento econômico, para a quase totalidade de países do mundo, ao fazer uso de apenas duas dimensões estratégicas. A primeira delas, a posição de riqueza, em conjunto com o grau de industrialização. Segundo a classificação proposta por este autor:

- *os latino-americanos* – são países de história compartilhada, problemas comuns, como dívidas externas vultosas e mesmas soluções. A distância entre muitos países latino-americanos e os níveis internacionais de produtividade alargaram-se constantemente, dificultando a estes países atingir metas voltadas para a integração gradual à economia global [12] ;
- países *com nichos industriais* – este grupo inclui nações industriais menores, países que normalmente abrigam parques industriais bastante diversificados e normalmente possuem uma renda per capita elevada. Incentivam o

desenvolvimento através de investimentos em educação e pesquisas, embora em pequena escala, se comparadas aos gigantes industriais [13] ;

– *economias de subsistência* – mais da metade dos países do mundo encontram-se nesta categoria. São classificados como nações menos desenvolvidas, muitas das quais estão localizadas na África e no Sul asiático. Sofrem atualmente com um declínio econômico acentuado, queda nas rendas per capita e receitas de exportação, acelerado crescimento populacional e interrupção do investimento estrangeiro. Quanto ao aspecto social, observa-se acentuada queda em matrículas escolares, aumento da desnutrição e alta mortalidade materna e infantil são demasiadamente comuns nesse grupo de países [14] .

Como participante do primeiro grupo descrito acima, há o Brasil. No segundo, Portugal e, no terceiro, incluir-se-ão os PALOP. Vale a pena lembrar que esta classificação limita-se a considerar apenas duas variáveis, compondo uma análise que se restringe a aspectos relacionados com os diversos estágios de desenvolvimento econômico. No entanto, respeitada a existência de um sem número de variáveis internas e externas, que podem vir a atenuar ou reforçar aspectos políticos e sociais, pode-se considerar que as duas variáveis propostas por Kotler encerram uma análise bastante precisa do posicionamento dos países, no cenário internacional.

Visando o enriquecimento desta análise, infere-se que cada um dos países membros possui e irá demonstrar, efetivamente, necessidades e prioridades distintas. De acordo com Domingues (1997), os PALOP buscariam privilegiar, em suas tomadas de posição dentro da CPLP, a melhoria de seu nível de desenvolvimento econômico. Por sua vez, Portugal e Brasil, devido às suas características sociais e econômicas, distintas dos primeiros – e também diferentes entre si – tenderiam a buscar uma valorização da vertente político-diplomática da Comunidade e com isto procurando obter importante apoio em questões internacionais. Tome-se como exemplo o fato ocorrido na recente eleição de Portugal, com apoio de todos os países da CPLP, para tomar parte do Conselho de Segurança da ONU[15] .

Entre os diversos eventos internacionais, os quais contaram com a participação direta ou a presença de representantes da CPLP, destacam-se aqueles que resultaram na tomada de decisões, as quais se encontram em consonância com os objetivos primários da Comunidade.

Citem-se os posicionamentos gerados por ocasião da II Conferência dos Ministros de Educação da CPLP, realizada em 1999, abrangendo: o incremento, incentivo e desenvolvimento de projetos de ensino à distância, visando o aumento de

seu alcance e eficácia; o incentivo à educação técnico-profissionalizante, com a capacitação do corpo docente, visando a formação de mão-de-obra preparada e especializada, de nível médio; proporcionar o intercâmbio de informações e docentes, das instituições de ensino superior, no espaço da CPLP; e promover a utilização da língua portuguesa nos organismos internacionais e regionais.

A CPLP esteve sempre atenta e de alguma forma envolvida, não apenas no anteriormente mencionado conflito em Angola, como também naqueles ocorridos em Guiné Bissau e no Timor Leste. Apesar da não obtenção de resultados concretos, quanto às suas tentativas de interferência no conflito angolano, em Guiné-Bissau, logrou-se obter um acordo de cessar-fogo, o qual foi inteiramente elaborado em português, sendo acatado em sua totalidade pelas partes beligerantes.

Mais uma vez, afirma-se a existência dos objetivos amplos da CPLP, a qual foi criada e concebida com o traço comum do idioma português. Porém, a Comunidade vem sendo alvo de críticas e é constantemente questionada quanto à efetividade de suas ações. A maioria de seus críticos enfatiza a fragilidade econômica da maioria dos seus membros e reporta a responsabilidade dos dois países economicamente mais fortes, Brasil e Portugal, de maiores investimentos direcionados aos programas de melhoria de condições de vida, dentro da CPLP. O quadro atual das relações internacionais privilegia, indubitavelmente, os programas de imediato e mais alto benefício financeiro.

As desigualdades observadas entre seus países membros constituem um reforço permanente de críticas e sobressai a caótica e pouco segura realidade econômica e social encontrada nos PALOP. Concorre aí um risco potencial de enfraquecimento das instituições da Comunidade, segundo Ferreira e Almas (1996)[16] , pela emergência com que se defrontam os governos desses países africanos, face à má situação econômica de suas populações, as quais vivem expostas a males como a fome e epidemias diversas. Porém, mantém-se a expectativa de que a CPLP possa também cumprir importante papel, no sentido de propiciar meios para uma significativa melhora destas condições de vida. Em referência a estes aspectos, observam-se opiniões bastante favoráveis às ações imediatas, voltadas para o desenvolvimento humano nos PALOP, também em Lopes (1998)[17] .

Desta forma, se, em seu primeiro quadriênio, há uma CPLP imersa na tentativa de resolução de questões inerentes a seu funcionamento, a todo tempo esforçando-se em constituir seu arcabouço jurídico e administrativo e lutando contra adversidades que incluem um orçamento bastante restrito, acarretando a escassa divulgação de seus programas e ações, espera-se, uma vez passado este momento inicial, que a Comunidade venha então a desenvolver-se mais rapidamente. Novos impulsos deverão

ocorrer, para que ela possa assumir um papel de destaque, como organização internacional, empenhada na promoção de ações conjuntas mais efetivas. Vale a pena mencionar a recente criação de um domínio próprio na Internet, *CPLP.net*, criado em consonância com o propósito de divulgação e disseminação da língua portuguesa.

No entanto, de acordo com Monteiro (1997), pode-se afirmar que a passagem dessa "letargia" inicial da comunidade para uma atividade mais intensa e regular irá depender de um maior envolvimento de Brasil e Portugal nos diversos programas e processos, levados adiante na CPLP[18] . Ferreira e Almas (1996)[19] consideram o desafio destes dois países encararem a Comunidade como um espaço econômico vantajoso, em relação às trocas bilaterais.

Poder-se-ia dizer que, a curto e médio prazos, as trocas realizadas entre os países da CPLP nada ou muito pouco teriam a acrescentar às economias dos dois países. Considerar-se-iam fatores positivos nestes relacionamentos, como aqueles que são derivados de ações de longo prazo, as quais necessariamente objetivariam o desenvolvimento e o fortalecimento das instituições existentes nos PALOP, principalmente no que diz respeito à melhoria tecnológica de seus processos produtivos, apoio à educação e capacitação de sua mão-de-obra, na melhoria da totalidade de suas infra-estruturas básicas, no investimento em modernização agrária, e na preservação e enriquecimento de seu patrimônio cultural.

Direções para o futuro

A descrição de possíveis alternativas de ação futura da CPLP passa, necessariamente, pelas decisões tomadas na III Conferência de chefes de Estado e de Governo da Comunidade, realizada em Maputo, capital de Moçambique, no último mês de julho. Na ocasião, foram eleitos por unanimidade, a Doutora Dulce Maria Pereira, que fora proposta pelos representantes do Brasil, para o cargo de Secretária Executiva da CPLP e o Doutor Zeferino Martins, proposto pelo país sede do encontro, para o cargo de Secretário Executivo Adjunto.

O simples fato de ter o Secretariado Executivo da Comunidade, ocupado por uma pessoa de nacionalidade brasileira, pode vir a representar um grande avanço em relação ao mandato passado, pelas expectativas que passam a existir, de um envolvimento mais efetivo do Brasil, na gestão e nas principais ações engendradas. Sua representante eleita é bastante respeitada, por sua participação no comando da Fundação Cultural Palmares, instituição do governo brasileiro voltada para as questões raciais. Esta escolha pode também ser interpretada como um sinal afirmativo da posição de liderança do Brasil, dentro da CPLP.

Os líderes de governo, reunidos em Maputo, demonstrando compreender as necessidades e as expectativas, relacionadas ao futuro da CPLP, empreenderam a formulação de uma ampla gama de propostas conseqüentes e alinhadas com os objetivos da Comunidade, nos diversos campos de atuação. Analisando o Documento Final desta Cimeira, ratificado pelos seus participantes, destacam-se pontos mais importantes, crendo ainda que sua realização certamente deverá gerar profundos impactos, os quais exigirão uma série de mudanças e adaptações:

– num futuro próximo, a incorporação de Timor Leste à Comunidade. É importante salientar a presença, nesta Cimeira, de representantes deste país, incluindo o Presidente do Conselho Nacional da Resistência Timorense, Xanana Gusmão;
– a formulação de propostas, para ações conjuntas em diversas áreas de atuação da CPLP, merecendo destaque as reuniões de especialistas e gestores nos domínios da Educação, da Presidência e Assuntos Parlamentares, da Defesa, da Cultura, da Ciência e da Tecnologia, dos Correios e Telecomunicações e da Pesca;
– em decisões que claramente privilegiam os PALOP, foram reafirmados os propósitos de promoção de práticas visando o desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza, enfatizando a ajuda àqueles países menos favorecidos economicamente;
– fortalecer iniciativas voltadas para a ampliação dos objetivos diplomáticos e do espaço de atuação da CPLP, com o estabelecimento e reforço de vínculos, por meio do diálogo político e da cooperação, com países e organizações internacionais que mantenham afinidade com os Países Membros da CPLP; um renovado empenho junto das entidades financiadoras, públicas e privadas, governamentais ou multilaterais, com o objetivo de obter os recursos necessários à implementação dos projetos de cooperação da CPLP e uma melhor articulação entre iniciativas setoriais e da sociedade civil realizadas no âmbito da CPLP [20] .

Continuando essa análise, distinguem-se, para cada um dos países membros, algumas decisões com maior potencial para a geração de efeitos, com conseqüências positivas de caráter imediato, as quais deverão constituir os principais compromissos a ser concretizados a curto prazo, logo após o final da Cimeira realizada na cidade de Maputo:

Angola – uma das decisões mais importantes, tomada durante esta Cimeira, foi a designação deste país para sediar o Centro Regional de Excelência em Desenvolvimento Empresarial da CPLP;

Guiné-Bissau – foi feito apelo à comunidade internacional, para que seja desbloqueada toda a ajuda destinada à reconstrução nacional, de acordo com o que fora prometido na Mesa Redonda realizada durante o último mês de maio, na cidade de Genebra;

Moçambique – também foi aprovada a criação de um Centro Regional de Administração Pública em Moçambique, tendo sua direção ficado a cargo de representantes da Guiné-Bissau;

Cabo Verde – receberá ajuda de Portugal, para financiar a totalidade do projeto e das obras necessárias para o estabelecimento do Instituto Nacional de Língua Portuguesa, cuja sede abrigará;

Brasil – tornará disponível, em caráter imediato, um total de trezentos mil dólares, destinados ao Fundo Especial da CPLP;

São Tomé e Príncipe – colocará à disposição da CPLP toda a infra-estrutura necessária, destinada à instalação de um Centro de Juventude da Comunidade;

Portugal **–** financiará a construção do Instituto de Língua Portuguesa em Cabo Verde. Um segundo projeto prioritário será o desenvolvimento de uma rede especializada de ensino e formação à distância – o projeto "*CPLPnet*". Portugal assumiu também a responsabilidade da organização de um Fórum Empresarial da CPLP, além de promover um colóquio jurídico para debate e estudo de um quadro legal, com o objetivo de avaliar e promover a eliminação progressiva das barreiras existentes à circulação de pessoas.

Conclusão

A importância de uma comunidade de países, nos moldes da CPLP, é inquestionável, num momento em que são privilegiadas as relações internacionais. A globalização exige mecanismos de participação mais ágeis, ao mesmo tempo em que os recursos tecnológicos sofisticam-se, encurtando as distâncias.

Reconhece-se a pouca efetividade alcançada pela CPLP, em questões de cunho econômico-financeiro. Em seus primeiros anos de existência, não há números ou implementação de iniciativas, que comprovem algum incremento no intercâmbio comercial entre seus países membros ou destes com outros países ou blocos econômicos, em decorrência direta da formação da Comunidade. Pelo contrário, fruto

de reflexos de desequilíbrios macroeconômicos, verificados em várias partes do mundo, diferenças foram aprofundadas.

Existem latentes disparidades entre os países da CPLP, não bastasse sua pouca proximidade geográfica. Adicionem-se fatores como a pouca divulgação da Comunidade e os escassos recursos necessários ao seu funcionamento, além de suas iniciativas serem bastante tímidas e de alcance limitado.

A reversão deste quadro dependerá, necessariamente, da adoção, por parte de Brasil e Portugal, seus integrantes de maior peso internacional e melhores situações econômicas, de medidas que favoreçam e movimentem as instituições da comunidade e seus mecanismos. Estes também devem lutar pela plena realização e ampliação dos objetivos da Comunidade e pelo enriquecimento da língua portuguesa, seu principal patrimônio comum.

Passado seu momento inicial e após ter avaliada sua atuação, pode-se então prever e antecipar quais os benefícios auferidos, com a evolução da Comunidade. Considera-se que a melhoria das condições de vida e o incremento das estruturas básicas nos PALOP é imperativo. Mas também observa-se que deverão ser maximizados os investimentos em educação, que representaria, em consonância com os objetivos da CPLP, não apenas a multiplicação dos benefícios sócio-econômicos, mas também a ampliação dos meios de divulgação da língua portuguesa.

Paralelamente a isto, sobressai-se a produção cultural como um fator preponderante de contato entre os países da Comunidade. A realização de eventos desta natureza, tais como o fomento de iniciativas de valorização da literatura, do cinema, das artes plásticas e também de outras formas de expressão, irá determinar os novos rumos a serem seguidos, bem como a divulgação cada vez mais apropriada do português, para a valorização de sua presença no cenário mundial.

Por fim, a concertação político-diplomática, um dos alicerces da Comunidade, prevê que todos os seus os países membros deverão buscar uma atuação em conjunto, quando se encontrarem participantes nos diversos fóruns internacionais. À parte do relacionamento com os diversos organismos nacionais e internacionais, também pode-se prever uma atuação mais efetiva no posicionamento junto à agências de fomento, organizações não governamentais e associações econômicas e alfandegárias regionais.

Mantendo seu foco permanentemente voltado para a língua portuguesa, mas, ao mesmo tempo, possuindo um escopo muito amplo, a CPLP necessita buscar e criar meios que venham a permitir a realização de todos os seus objetivos. A já anunciada adesão do Timor Leste como seu oitavo membro, se não a faz crescer em importância, tornará a Comunidade presente em todos os continentes, com *status* de autoridade para a divulgação e o desenvolvimento do idioma. Deverão, ainda, ser desenvolvidas

e fomentadas, oportunidades mais variadas, a fim de permitir seu crescimento sustentado, bem como melhorias sensíveis nos níveis de desenvolvimento verificados nos países que a constituem.

O ordenamento multipolar, como conseqüência do fim da Guerra Fria, veio a privilegiar a busca pelas identidades e traços comuns, quando se enxerga o contexto das relações internacionais. Os vínculos de natureza histórica, racial ou lingüística tornar-se-ão, em alguns casos, determinantes das identidades nacionais e constituirão poderosos vetores de coesão, da mesma forma que os acordos cuja fundamentação é basicamente de cunho comercial e econômico.

Esta é uma expectativa legítima, de que venha a ocorrer o desenvolvimento das relações entre os países da CPLP e este desenvolvimento se inicie a partir do estreitamento dos laços de amizade e cooperação, bem como através do intercâmbio de bens, serviços e conhecimento que passarão a incrementar-se. As populações de seus países membros, irmanadas pelo uso do mesmo idioma, tenderão a buscar traços que as destaquem, dentro de um contexto globalizado. A criação de seu espaço de convívio permitirá o surgimento de um grande número de iniciativas, as quais irão certamente valorizar suas raízes, dando origem ao enriquecimento das relações internacionais, neste contexto, e produzindo benefícios crescentes, voltados ao desenvolvimento humano e social.

Notas

1 DOMINGUES, J. M. *Identidade, Influência e Cooperação: o empreendimento Político da CPLP*, 1997 – texto na Internet – terravista.pt/PortoSanto/1646.

2 CORDELLIER, Serge, DIDIOT, Béatrice, dir. *L'état du monde 1998: annuaire économique et géopolitique mondial*. 17ª ed. Paris: La Découverte, 1997, p.671.

3 DOMINGUES, op. cit.,

4 Idem.

5 Ibidem.

6 BRIGAGÃO, C. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: caminhos de integração fraterna. *Revista Política Internacional*. Lisboa: CIDEC. v.1, n 13, 1996, p. 18.

7 Discurso proferido pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime José de Matos Gama, por ocasião da Conferência Interparlamentar no âmbito do Projeto de Criação da CPLP, em 24/6/1996. Texto na Internet – CPLP.org

8 Declaração Constitutiva da CPLP – Internet (1996). CPLP.org.

9 BRIGAGÃO, op. cit., p. 18.

10 Idem.

11 Discurso do Presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da I Cimeira de chefes de Estado e Governo da CPLP, em 17/7/1996. Texto na Internet. CPLP.org

[12] KOTLER, P. *O Marketing das Nações*. São Paulo: Futura, 1997, p.95.

[13] Idem, p. 102.

[14] Ibidem, p. 106.

[15] DOMINGUES, op. cit.,

[16] FERREIRA, M.E., ALMAS, R. Comunidade econômica ou parceira para o desenvolvimento: o desafio do multilateralismo na CPLP. Lisboa: CIDEC. *Revista Política Internacional*. v.1, n13, 1997,p.53.

[17] LOPES, J. A. *A "Minha" Comunidade de Países de Língua Portuguesa nos Princípios de 1998*. Lisboa: __, 1998,p. 34.

[18] MONTEIRO, H. *A CPLP serve para quê?* 1997. Texto na Internet. expresso.pt/1290.

[19] FERREIRA, M.E., ALMAS, R. op. cit., p.55.

[20] Declaração de Maputo – Documento Final da III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, em 18/7/2000. Texto na Internet (http://www.mre.gov.br).

POR UMA COMPREENSÃO CRÍTICA DAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Antônio Jorge Ramalho da Rocha *

Introdução

Todos aqueles que se interessam pelo estudo das relações internacionais contemporâneas aventuram-se em águas turbulentas. Com efeito, por um lado, muitas pessoas julgam-se capazes de opinar sobre eventos passados, presentes e futuros com base apenas em suas percepções, ora fundadas em um conhecimento histórico mais ou menos vasto, ora não tanto. Outras, ainda, valem-se de seu conhecimento em campos de estudo conexos, tais como economia, sociologia ou ciência política, a partir dos quais elaboram análises (ou arriscam palpites...) sobre fenômenos cuja natureza e substância transcendem as fronteiras dos Estados nacionais.

Por outro lado, sobretudo depois da queda do Muro de Berlim e dos fenômenos que se lhe seguiram, cada vez mais questiona-se a própria natureza do campo de estudo das relações internacionais. Assim, o surgimento de novos atores capazes de transformar a evolução dos fenômenos internacionais; a complexidade dos novos temas [1] que afetam de forma e em graus distintos tais atores; a crescente dificuldade em distinguir fenômenos restritos ao âmbito interno dos Estados nacionais daqueles que ocorrem no plano internacional (e vice-versa); a constatação de que é impossível analisar qualquer fenômeno importante fazendo uso somente de estruturas conceituais típicas de um campo do saber, o que leva à impossibilidade de separar, por exemplo, fenômenos políticos de fenômenos econômicos; tudo isso, enfim, coloca em questão os limites ou a natureza do campo de estudo das relações internacionais.

Não por acaso, encontram-se hoje diferentes designações desta nova ordem internacional, as quais ora enfatizam a profunda interdependência entre as diferentes sociedades, caracterizando-as como parte de um único contexto global ou transnacional [2]; ora acentuam ambas as dimensões desse contexto, ressaltando a natureza bifurcada da ordem internacional contemporânea [3]; outras vezes, ainda, caracteriza-se essa

* Professor assistente do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB).

ordem como sendo simplesmente pós-internacional, por seguir-se, no tempo, à ordem estabelecida originalmente em Westfália [4].

Embora neste texto, venha-se a utilizar a designação mais comum para o contexto internacional, continuando a considerá-lo "internacional", por mera comodidade, convém ao leitor estar avisado desta discussão, que extrapola a dimensão semântica, uma vez que se está falando de um campo de estudo a respeito de cujo nome não existe consenso. Isso decorre, na verdade, da falta de consenso sobre quais são os atores e processos mais importantes no atual contexto internacional, sobre quais seriam suas características essenciais.

Não pense o leitor, contudo, que se ficará desperdiçando tempo, papel e tinta a discutir conceitos; mas tenha em consideração a importância de esclarecer exatamente o que se quer expressar ao utilizar conceitos específicos no campo de estudo. Afinal, entre os elementos que contribuem para caracterizá-lo como tal e para afirmar sua própria existência, certamente destaca-se o vocabulário utilizado pelos analistas das relações internacionais. Já que este texto não deixa de ser uma espécie de boas-vindas, é bom que você, caro leitor, comece a acostumar-se com este vocabulário.

Além disso, a constante preocupação com a precisão conceitual implica tornar presente, de forma permanente, a consciência de uma importante distinção: aquela entre os fenômenos internacionais e sua evolução, de um lado; e, de outro, as diferentes análises dos discursos, científicos ou não, elaborados sobre estes fenômenos. Ao leitor, esta distinção pode parecer óbvia, mas há obviedades que devem ser ditas e mesmo enfatizadas; em especial, quando se trata de estudar e discutir, ainda que de forma introdutória, teorias científicas.

Diga-se que a certeza de que o leitor está consciente da distinção entre os fenômenos em si e os diferentes discursos acerca destes fenômenos constitui a primeira importante referência para os que se aventuram na análise das relações internacionais contemporâneas.

Mais do que importante, tal referência é absolutamente necessária, uma vez que, como justificou MILL, ao ser humano não é dado conhecer os fatos, os objetos, os fenômenos em si, mas apenas as "sensações" desses fatos, objetos e fenômenos [5]. Assim, diante da dificuldade para conhecer a natureza da realidade e a sua própria, o ser humano empreende um incansável esforço que, não obstante, se mostra capaz apenas de produzir construções intelectuais , reproduções simplificadas da realidade, as quais, para serem consideradas válidas e para serem aceitas, precisam necessariamente sobreviver ao teste empírico. Em outras palavras, uma coisa são os fenômenos que se deseja (ou até se precisa) conhecer, a realidade propriamente dita. Outra coisa são as diferentes leituras que se fazem desta realidade, isto é, o modo pelo

qual se reproduz, na mente, esta realidade. Assim, a busca por explicar de forma sistemática a realidade internacional leva a construir um ou mais discursos em que os fenômenos desta realidade, de modo mais ou menos organizado, relacionam-se uns com os outros.

Discutir o modo pelo qual tais discursos são construídos, ou mesmo os critérios em que devem basear-se, é algo que foge ao propósito deste ensaio. Tais problemas pertencem ao campo da metafísica, da epistemologia ou da lógica (ou a todos eles, em conjunto), os quais certamente podem ser considerados águas ainda mais turbulentas do que aquelas em que se virá a navegar ao longo destas páginas. É importante, contudo, que o leitor esteja atento para o fato de que as teorias que serão discutidas a seguir são apenas construções intelectuais a respeito da realidade internacional.

Preocupa-se, pois, com explicações produzidas acerca de fenômenos internacionais. Não obstante, não se está falando de explicações quaisquer, mas de discursos científicos. Isso implica dizer que tais explicações baseiam-se em conceitos facilmente compreensíveis por qualquer indivíduo que domine o idioma em que se está comunicando e também se caracterizam por possuir uma estrutura lógica. Isso significa que esses diferentes discursos sobre a realidade internacional identificam pontos de partida considerados mais relevantes e deles deduzem explicações sobre como se relacionam os principais atores no campo das relações internacionais, sobre quais são os processos mais importantes em curso nesse campo e assim por diante.

Assim, para serem aceitos pelos analistas das relações internacionais, tais discursos precisam, necessariamente, não apenas estar formulados de modo claro e apropriado, mas também possuir uma concatenação lógica. Além disso, nas palavras de Whitehead [6], outros critérios são necessários para que se aceite o "conteúdo de uma crença", isto é, para que o tipo de discurso sobre a realidade com que se lida possa ser considerado científico.

Dois desses critérios ganham relevância, tendo sido mais bem explicados por Popper [7]: ampla concordância com a realidade, tal como apreendida pela percepção, e nenhuma discordância da realidade. Nesse sentido, ao aprofundar e modificar os critérios de Whitehead, Popper, melhor que qualquer outro metodólogo da ciência, caracteriza a falseabilidade como um dos critérios de demarcação do conhecimento científico.

Em outras palavras, os discursos que são elaborados acerca da realidade internacional têm o objetivo de prover com instrumentos conceituais a serem utilizados para melhor compreender e explicar os processos ora em curso no mundo. Embora sua construção seja abstrata, porque intelectual, tais discursos devem estar orientados para a realidade concreta e devem ser constantemente submetidos a testes empíricos,

para que se possa avaliar em que medida contribuem para ampliar o estoque de conhecimentos científicos a respeito da realidade internacional.

As abordagens que serão discutidas a seguir não constituem, pois, visões absolutas acerca da realidade, embora nem sempre os intelectuais que as "defendem" deixem isso claro. Não se trata de buscar uma verdade primeira (ou última?...), a verdade absoluta. A tal propósito a ciência não se presta. Para isso, aliás, existem os dogmas, as visões fundamentalistas do mundo, laicas ou religiosas. Trata-se, em contraste, de ampliar a capacidade do ser humano de apreender os fenômenos efetivamente importantes na realidade, com vistas a sobre eles agir de modo conseqüente e, imagina-se, responsável. No caso, trata-se de compreender o papel desempenhado pelos atores principais e a natureza dos processos mais importantes na esfera internacional, cuja interação poderá indicar os contornos do mundo em que se viverá no futuro próximo.

O comportamento de alguns desses atores e, por conseguinte, a natureza de alguns desses processos são mais bem compreendidos quando se faz uso de um determinado discurso científico acerca da realidade internacional. Nesse sentido, diz-se que uma determinada abordagem teórica é útil para compreender – e explicar – problemas específicos no campo das relações internacionais. Outros atores e outros processos são mais bem compreendidos se se tiver a capacidade de utilizar outro sistema de sentenças e instrumentos conceituais, ou seja, se se tiver a capacidade de enxergar o mesmo mundo através de um prisma diferente; se se basear a análise da realidade em outra abordagem teórica.

Cabe ressaltar que não se está aqui fazendo apologia de uma ou outra abordagem teórica; apenas, sublinha-se o fato de que cada abordagem teórica é útil para explicar um conjunto de fenômenos, mas pode também ser muito limitada, quase inútil, para explicar um outro conjunto de fenômenos, igualmente relevantes, na realidade internacional. Por isso mesmo, caro leitor, não se pretende, com este texto, influenciar o modo de pensar acerca das relações internacionais contemporâneas. Pretende-se, contudo, chamar a atenção para a necessidade de desenvolver a própria capacidade de refletir, de modo disciplinado e consistente, acerca do mundo em que se vive, indicando-lhe alguns dos caminhos percorridos pelos que se aventuraram nessas águas turbulentas...

Saliente-se, ainda, que não basta desenvolver a capacidade de enxergar o mundo a partir de diferentes prismas, cujas características se discutirão mais adiante. É preciso também desenvolver a capacidade de promover diálogos entre esses diferentes discursos científicos acerca das relações internacionais contemporâneas. Com efeito, por um lado, qualquer fenômeno importante no mundo envolve e, em certa medida, resulta da participação de diferentes atores e da conjunção de diferentes processos.

Por outro lado, se é verdade que, ao fazer uso de abordagens teóricas específicas, pode-se entender melhor o papel específico desempenhado por cada ator e por cada processo na produção do fenômeno em estudo, não é menos verdadeiro que, na vida real, tais atores e processos influenciam uns aos outros de forma profunda e simultânea.

Por esse motivo, restringir a análise do fenômeno que se quer explicar (e sobre o qual acaso se deseja influir) a uma única abordagem teórica poderia levar a produzir uma visão parcial e limitada da realidade. Analisar o mesmo fenômeno fazendo uso de diferentes abordagens teóricas provavelmente levaria a produzir diferentes visões parciais e limitadas da mesma realidade. É preciso, então, entender que tipo de influência tais processos e atores exercem uns sobre os outros, o que só pode ser feito se se tiver a capacidade de confrontar os diferentes discursos científicos acerca do mesmo fenômeno.

Em outras palavras, tão importante quanto conhecer os conceitos e as abordagens teóricas atualmente aceitas para explicar as relações internacionais contemporâneas é desenvolver a capacidade de pensar teoricamente, de refletir sistematicamente acerca do mundo em que se vive. Não se trata, assim, de "relacionar a primeira coluna com a segunda", a exemplo do que fazem as crianças nas escolas primárias brasileiras, por má orientação dos professores responsáveis; não se trata de decorar, por exemplo, que, para os realistas, importa compreender a natureza do sistema internacional e as relações de poder entre suas unidades principais, os Estados nacionais. Trata-se de ser capaz de compreender fenômenos complexos deduzindo explicações, por exemplo, deste ponto de partida (a natureza atribuída ao sistema internacional e aos Estados nacionais), bem como de elaborar outra cadeia de deduções a partir de diferentes pontos de partida e de relacionar, uns com os outros, os argumentos e conclusões passíveis de serem produzidos fazendo uso de tais discursos científicos. Somente esse processo, quer empreendido de forma consciente, quer de forma inconsciente, pode auxiliar os analistas das relações internacionais a compreender a complexidade dos fenômenos atualmente em curso no mundo.

Por exemplo, se se quiser entender os processos de integração regional ora em curso no contexto internacional, precisamos ter em conta processos que envolvem os Estados nacionais, as organizações internacionais (governamentais e não-governamentais), as empresas transnacionais, os atores organizados em diferentes sociedades [8] e até mesmo indivíduos capazes de atuar de forma significativa no plano internacional. O fato de cada uma das abordagens que se discutirá abaixo analisar o papel desses atores de forma distinta, ressaltando-lhes o papel e a influência que exercem sobre este processo de integração regional, apenas contribui para que se tenha uma idéia precisa a respeito da medida em que cada um deles contribui para que

ocorra o fenômeno da formação de blocos de países. O fenômeno em si, todavia, só pode ser explicado se se levar em conta a ação de todos esses atores em conjunto; logo, se se levar em consideração os limites da capacidade explicativa de cada uma das abordagens teóricas (ou dos discursos científicos) de que se dispõe e se, ao promover o diálogo entre esses diferentes discursos, definir melhor e ampliar seus limites explicativos gerando, por conseguinte, um maior volume de conhecimento científico a respeito do fenômeno cuja natureza se quer compreender.

A essa altura, o leitor deve estar se perguntando por que razão existem tantas abordagens teóricas das relações internacionais, em contraste com o que ocorre, por exemplo, na Física moderna. A coexistência dessas diferentes abordagens teóricas dá-se por pelo menos dois motivos. Em primeiro lugar, embora alguns tenham tentado[9] , ninguém ainda foi capaz de elaborar uma espécie de síntese dos diferentes discursos científicos aceitos pela comunidade dos analistas das relações internacionais ou mesmo um único discurso que se lhes pudesse substituir de modo que produzisse explicações satisfatórias acerca dos fenômenos atualmente mais importantes nas relações internacionais. Caso viesse a ser produzida, uma tal abordagem viria a constituir aquilo que se poderia identificar como sendo um paradigma de análise das relações internacionais, no sentido que Kuhn atribui ao termo[10] .

Um segundo motivo importante que explica essa coexistência de abordagens teóricas relaciona-se com o fato de que esses diferentes discurso científicos sustentam-se do ponto de vista interno e externo. Isso significa que tais discursos não apenas são corroborados empiricamente, mas também não são negados por fenômenos da realidade nem invalidados por outros discursos científicos.

Vale dizer que cada abordagem teórica explica apenas parte da realidade, deixando de lado um conjunto de fenômenos, por ela considerados menos relevantes para explicar a realidade internacional, que simplesmente não podem ser compreendidos quando analisados a partir desse prisma teórico. Nesse sentido, tais fenômenos seriam anomalias em relação a esse discurso científico sobre a realidade. Por isso mesmo, desenvolvem os analistas das relações internacionais outros discursos científicos capazes de explicar tais anomalias; de tornar compreensível a evolução de processos distintos e o comportamento de atores outros além daqueles cujo comportamento é objeto de estudo da abordagem de que se fez uso inicialmente. Com isso, podem tais analistas “cercar” a realidade internacional, explicando o papel desempenhado por seus atores principais e a evolução de seus processos mais importantes. Assim, a correta compreensão desses diferentes discursos científicos[11] faculta utilizá-los simultaneamente, de modo que se torne capazes de produzir análises mais consistentes acerca dos fenômenos que se quer explicar.

No que diz respeito a sua estrutura fundamental, cada um desses discursos científicos não somente parte de diferentes atores, cujo comportamento é considerado mais importante para a compreensão da realidade internacional, mas também possui uma lógica que lhe é inerente e peculiar, derivando, pois explicações sistemáticas a partir de premissas específicas. Nesse sentido, porque há diferentes métodos para justificar a produção do conhecimento científico no campo das relações internacionais, todos eles, em última instância, controlados por testes empíricos, pode-se falar deste campo do conhecimento como sendo caracterizado pela vigência de um pluralismo metodológico.

Não pense o leitor, contudo, que, ao iniciar-se no estudo das relações internacionais, estará livre de textos que colocam a sua abordagem como sendo a melhor, a que oferece uma explicação mais precisa, abrangente e "correta" das relações internacionais contemporâneas. Há também textos que visam mais a combater outros analistas do que seus argumentos. Há textos mais factuais que analíticos. Há uns mais ideológicos do que propriamente lógicos. Há textos tão bons que devem, a qualquer custo, ser lidos ainda nesta encarnação... E, como é impossível evitar e seria desonesto omitir, há também textos que são chatos. Esses são os piores. Ainda assim, dependendo do leitor, podem salvar-se, iluminando alguns aspectos importantes das relações internacionais contemporâneas. Nesse campo, a exemplo do mundo a que ele se refere, há um pouco de tudo.

Por isso mesmo, se algo pode ser dito a respeito dessas abordagens teóricas em um texto introdutório, então que se recomende a leitura crítica dessas teorias das relações internacionais. É preciso compreender a essência e os limites de cada um desses discursos científicos e confrontar as afirmações que oferecem sobre os fenômenos que se desejam compreender e sobre os quais se buscam que se venha a agir de forma mais responsável e conseqüente. Somente desse modo, poder-se-á ampliar o volume do conhecimento científico disponível acerca das relações internacionais contemporâneas.

Bem sei que isso não é muito, caro leitor, embora seja trabalhoso. Fora disso, contudo, existem impressões sobre a realidade; meros relatos, às vezes jornalísticos, às vezes pseudo-científicos, produzidos acerca dos fenômenos internacionais por tantos palpiteiros que levam a vida a fazer com que suas impressões pareçam opiniões consistentes. Fora disso, existem também outros tipos de conhecimento sobre a realidade, alguns baseados na intuição de políticos e jornalistas, outros no talento de artistas, todos eles importantes, mas impossíveis de serem sistematizados logicamente, testados empiricamente e transmitidos por via oral ou escrita aos jovens que devem compreender a realidade para melhor decidir sobre os rumos do porvir.

Essa introdução já vai muito longa; espero que mais extensa do que cansativa. Passe-se à análise das abordagens que, no campo das relações internacionais, vêm sobrevivendo aos testes empíricos e, principalmente, ao teste do tempo.

Realismo e Neo-Realismo: o sistema internacional e as relações de poder

O Realismo é tido como a abordagem teórica mais tradicional das relações internacionais, aquela com a qual as demais dialogam, aquela que primeiro definiu o próprio campo de estudo. Com efeito, identifica-se Tucídides, Maquiavel e Hobbes como precursores dessa escola de pensamento, visto que seus argumentos auxiliam a compreender a interação de unidades soberanas em um contexto anárquico, não importando se se estão referindo a Estados nacionais no sistema de Westfália, de cidades – estados na Grécia antiga ou na Itália renascentista, ou, ainda, de blocos de países em um sistema que poderá vir a se formar no futuro distante.

Segundo os teóricos realistas, os atores cujo comportamento importa compreender para explicar a evolução das relações internacionais são, em um sentido mais amplo, as unidades soberanas que integram o sistema internacional; em um sentido mais restrito e no contexto atual, os Estados nacionais. Aliás, exatamente por ter surgido a partir da análise sistemática das interações dos Estados nacionais, definiu-se este campo de estudo como sendo "Relações Internacionais".

Aspectos como a extensão, a violência e, particularmente, o número de vítimas civis que marcaram a Primeira Guerra Mundial impulsionaram o desenvolvimento das Relações Internacionais como campo de estudo científico. A própria criação da Sociedade das Nações constituiu uma tentativa de, a um só tempo, impedir a repetição de uma experiência tão trágica para a humanidade e utilizar o valor das idéias como instrumento para transformar a realidade internacional. Nesse contexto, teve início o debate entre idealistas e realistas, tão bem caracterizado por Carr em seus *20 Anos de Crise* – uma daquelas obras que se deve ler ainda nesta encarnação...

O fato é que, para os realistas, os principais atores no contexto internacional são os Estados nacionais, aos quais se atribui um comportamento racional e uma preocupação constante com a preservação de sua soberania e de sua segurança. Observe, caro leitor, que os realistas caracterizam muito bem o seu ponto de partida: os atores principais no sistema internacional são os Estados nacionais e sua interação consiste no mais importante processo em curso nas relações internacionais. Por conseguinte, todos os outros processos, assim como o comportamento de todos os

outros atores são influenciados direta ou indiretamente, em maior ou menor grau, pelas relações de poder existentes entre os Estados soberanos no plano internacional.

Observe também que os realistas atribuem aos Estados nacionais uma racionalidade e uma preocupação essencial com a própria segurança. Em outras palavras, parte-se de uma visão simplificada do Estado nacional e se lhe atribui uma hierarquia de objetivos. Embora os realistas clássicos identificassem as características do sistema internacional como sendo em parte determinadas pela natureza (alguns dirão que insondável) do Estado nacional [12] e confundissem os níveis de análise, atribuindo ao chefe de Estado a principal motivação do comportamento do Estado nacional no plano internacional [13], eles não somente deixavam claro que havia outros atores nesse sistema, além dos Estados nacionais, como também distinguiam os temas considerados mais importantes no plano internacional (aqueles que diziam respeito à segurança dos Estados) dos temas considerados menos relevantes, tais como as relações econômicas ou as ações de cooperação técnica, que apenas teriam lugar entre Estados cuja segurança já estivesse preservada.

Ao elaborar tal distinção, eles chamavam a atenção dos analistas para a necessidade de compreender não somente a natureza do Estado nacional, mas também a do sistema internacional. Isto abriu espaço para um aperfeiçoamento da abordagem realista, que teve lugar apenas no final dos anos 70.

Com efeito, apenas em *Theory of International Politics*, Waltz viria a caracterizar com precisão a natureza do sistema internacional e sua influência sobre o comportamento das principais unidades que o integram, cuja natureza unitária e racional e cuja preocupação fundamental com segurança, cabe insistir, não passam de premissas assumidas a respeito do Estado nacional. Uma vez que importa produzir uma análise coerente, um discurso científico válido sobre a evolução das relações internacionais, tais premissas podem ser assumidas como um ponto a partir do qual se deduzirá um sistema de sentenças que, em si mesmo, constitui esta análise científica, interna e externamente consistente, dos fenômenos políticos no plano internacional.

A essa altura, o leitor semi-desperto já se deu conta de que esta abordagem não explica a totalidade dos fenômenos que ocorrem na esfera internacional, assim como é inútil para indicar qualquer explicação a respeito, por exemplo, da participação de atores doméstico no processo decisório da política exterior dos Estados cujo comportamento se precisa compreender. De fato, para os neo-realistas, ou realistas estruturais, se há o objetivo explicar a evolução das relações internacionais, tais fatores teriam importância secundária, pouco poderiam acrescentar ao conhecimento mais fundamental que se pode produzir a respeito do tema. Segundo essa abordagem teórica, importa compreender a natureza do sistema internacional e o modo como ele

condiciona o comportamento de suas unidades principais, por um lado; e, por outro, o modo como, ao interagir, essas unidades principais podem provocar modificações inclusive estruturais no próprio sistema internacional.

Assim, a própria natureza do sistema internacional seria responsável pela preocupação que demonstram os Estados com sua segurança. Em contraste com a estrutura política em vigor no interior dos Estados, marcada por uma hierarquia de autoridade, no sistema internacional prevalecem as relações de poder entre os Estados. Em outras palavras, nenhum Estado reconhece em outro a capacidade de estabelecer regras e de fazê-las cumprir no plano internacional. Nesse sentido, estão corretos os juristas, que classificam o sistema internacional como organizado “por justaposição”. Isso significa dizer que os Estados reconhecem a soberania uns dos outros sobre seus respectivos território e população, entendidos como assuntos internos, baseando sua interação em princípios tais como o da autodeterminação dos povos, da soberania nacional, da não-intervenção em tais assuntos domésticos [14]. Para os realistas, portanto, embora em alguns momentos se possa reconhecer até mesmo a existência de uma hegemonia política no contexto internacional, a relação entre esse ator hegemônico e os demais Estados no plano internacional não se basearia em uma hierarquia de autoridade, mas em uma de poder. Em outros termos, o ator hegemônico seria aquele Estado que, em relação aos demais, possui recursos de poder em maior quantidade e de melhor qualidade, estando, pois, apto a impor sua vontade aos demais [15].

Para que esse eventual ator hegemônico estabelecesse com os demais uma relação de autoridade, seria necessário que esses Estados lhe legitimassem o exercício do poder no plano internacional, isto é, que lhe reconhecessem, *moto proprio,* a capacidade de exercer o mando sobre todos os Estados e demais atores, no contexto internacional. Isso implicaria diversificar as funções desempenhadas pelos Estados no plano internacional, o que, segundo os neo-realistas, constituiria uma segunda mudança na própria natureza do sistema internacional.

Se a primeira característica essencial do sistema internacional é sua natureza anárquica, a segunda consiste na equivalência das funções desempenhadas por suas unidades principais. Isso significa assumir que todos os Estados buscam, no mínimo, a preservação de sua própria soberania, e, no máximo, o domínio sobre o conjunto do sistema internacional – o que seria outra forma de indicar sua mais completa satisfação em relação ao problema da segurança. Exatamente, porque não têm a quem recorrer na eventualidade de terem suas fronteiras ou atribuições violadas por outro Estado, os Estados nacionais previnem-se, seja por meio do desenvolvimento de estruturas militares e da acumulação de outros recursos de poder, inclusive econômicos e

tecnológicos; seja por meio da feitura de alianças, com base nas quais esperam dissuadir potenciais inimigos de ações que firam seus interesses e sua soberania.

Ocorre que, ao se comportarem desse modo, os Estados motivam os demais a fazer o mesmo, dando continuidade ao dilema da segurança. Em outra palavras, a idéia de que os armamentos acumulados para a defesa de um Estado em particular podem também ser utilizados para o ataque, quer imediatamente, quer no futuro distante, termina por estimular os demais Estados a também se armar e, eventualmente, a realizar entre si alianças destinadas a evitar um desequilíbrio na distribuição dos recursos de poder entre os Estados nacionais. Verifica-se , assim, não somente o dilema da segurança como o funcionamento do equilíbrio de poder [16], com base no qual se pode inferir o comportamento dos Estados no plano internacional.

Com isso, caracteriza-se a terceira dimensão importante do sistema internacional, no entender dos realistas: a distribuição dos recursos de poder entre as principais unidades do sistema. Observe, caro leitor, que a distribuição dos recursos de poder é considerada característica do sistema, ao passo que os recursos de poder específicos de cada Estado são considerados características de cada Estado. É exatamente isso que permite identificar o sistema como sendo unipolar, bipolar ou multipolar, conforme a maior ou menor concentração dos recursos de poder em diferentes pólos de poder. Observe, ainda, que a preocupação central dos realistas continua repousando na relação entre os Estados nacionais, a qual se define em função das percepções mútuas acerca da distribuição dos recursos de poder e das reais diferenças existentes nas capacidades estratégicas, militares e políticas dos Estados nacionais.

Em resumo, para os realistas, as relações de poder entre os Estados nacionais definem a estrutura do sistema, condicionando não somente os demais temas na agenda internacional como as possíveis interações entre os Estados e outros atores e mesmo as relações dos demais atores que integram o sistema entre si. Além disso, note-se que uma modificação no modo como se distribuem os recursos de poder entre as unidades principais do sistema pode alterar a própria estrutura do sistema, podendo inclusive torná-lo mais estável, embora não menos tenso, a exemplo do que se verificou ao final da Segunda Grande Guerra, quando o sistema passou de uma estrutura multipolar a uma estrutura bipolar, em que as ações dos diferentes Estados (e de outros atores) são mais previsíveis.

No âmbito dessa abordagem teórica, explicar a evolução das relações internacionais requer, portanto, uma compreensão aprofundada da natureza do sistema internacional e do modo como ele constrange a ação de suas unidades principais, bem como a ação dos Estados pode transformar a própria estrutura do sistema internacional. Trata-se, pois, de uma análise que privilegia a dimensão político-

estratégica e se coloca como uma espécie de modelo capaz de reduzir a realidade internacional a seus processos mais importantes, a partir dos quais se podem explicar os fenômenos mais relevantes das relações internacionais. A idéia que se pode associar a essa proposta analítica é a de um mapa, que indica as principais características do 'percurso', cujas características se quer explicar, em face da impossibilidade prática de se reproduzir a realidade em sua completude. Nesse sentido, trata-se de um modelo robusto, cuja consistência lógica interna e externa se mantém, capaz de explicar um grande número de fenômenos a partir de poucas variáveis.

Entre as críticas mais objetivas e consistentes que se fez a esse modelo, além das usuais observações acerca do uso impreciso de conceitos [17], sobretudo quando eles coincidem com palavras utilizadas com outro sentido na linguagem comum, destaca-se a ênfase conferida ao poder relacional, em detrimento da dimensão estrutural de poder que também está à disposição dos Estados no plano internacional, especialmente quando se trata de um Estado que exerceu (ou ainda exerce....) hegemonia no sistema internacional por algum tempo [18]. Nesse sentido, nem sempre a diminuição relativa dos recursos de poder à disposição dos Estados nacionais implica a diminuição de sua capacidade de controlar os processos em curso no plano internacional, tanto no sentido de evitar que alguns temas sejam considerados de forma substantiva na agenda internacional (e de promover decisões sobre outros temas), como de produzir as estruturas, inclusive no que diz respeito aos valores vigentes, com base nas quais são feitas as negociações sobre o modo pelo qual são realocados recursos produtivos, financeiros, tecnológicos e estratégicos na esfera internacional.

Poder e interdependência na sociedade internacional: a importância de novos atores

Uma outra abordagem crítica do realismo e, posteriormente, do neo-realismo foi proposta por Keohane e Nye, inicialmente nos anos 70 e, em seguida, de modo mais sistematizado e maduro, em *Power and Interdependence*, em 1986. Nesse texto, os autores sintetizam um programa de pesquisa mais amplo, em que há espaço para o desenvolvimento de análises que focalizam em outros atores e em outros processos em curso no plano internacional, estabelecendo um contraste com a abordagem realista. Algumas dessas análises vieram a ser consideradas por Viotti e Kauppi [19] como integrantes de uma visão pluralista das relações internacionais, que teria como características fundamentais uma visão do Estado como sendo fragmentado [20]; da agenda internacional como sendo aberta, no sentido de que a segurança não é vista *a*

priori como o tema mais importante da agenda; e da necessidade de se analisar o papel desempenhado por outros atores além dos Estados nacionais, visto que empresas transnacionais, organizações não-governamentais e, principalmente, organizações internacionais são consideradas responsáveis por alguns dos processos mais importantes em curso nas relações internacionais contemporâneas.

Nesse sentido, mais do que a idéia de um sistema em que prevalecem relações de poder entre Estados nacionais, parte-se de uma visão de sociedade internacional, onde atores distintos participam de forma diferenciada na formulação da agenda internacional; onde determinadas regras são estabelecidas, nem sempre por iniciativa dos Estados nacionais ou sequer por seu intermédio, e, por assim dizer, interferem no processo de socialização dos diferentes atores; e onde se decide a respeito de diferentes temas com base em processos decisórios peculiares, que precisam ser compreendidos em toda a sua dimensão.

No caso da proposta de Keohane e Nye, o modelo realista em si é tomado pelos autores como um tipo ideal, no sentido weberiano do termo, que deve ser contrastado com um outro tipo ideal, em que são negadas as características apontadas pelos realistas como sendo aquelas que determinam a estrutura do sistema internacional. Assim, produz-se uma proposta de análise bastante distinta do realismo: em vez de um mapa, de um modelo da realidade internacional, propõem-se parâmetros com base nos quais se podem avaliar os resultados encontrados empiricamente acerca de cada tema nas relações internacionais contemporâneas. Mais empírica do que normativa, a proposta de análise de Keohane e Nye assume uma definição de poder que não focaliza exatamente os recursos de poder à disposição dos diferentes atores no contexto internacional. Ao contrário, para eles, uma outra forma de observar o poder de que dispõem os atores importantes na arena internacional consiste em analisar quais deles são capazes de controlar a evolução e o resultado dos principais processos em curso no plano das relações internacionais. Daí, a idéia de analisar a evolução de diferentes regimes internacionais, em especial os regimes financeiros e os regimes sobre o meio ambiente.

Observe-se que esses autores não assumem, de antemão, que as organizações internacionais terão papel preponderante, como fazem alguns analistas do atual processo de globalização. Tampouco, assumem que os temas relacionados à segurança não possuem importância no contexto internacional ou que já não estão entre as opções dos Estados nacionais o recurso à força como forma de avançar seus interesses. Eles apenas afirmam que o comportamento dos atores mais importantes no plano internacional e as características fundamentais dos principais processos em curso nas relações internacionais contemporâneas estão ente os dois extremos representados

pelos tipos ideais que, afinal, servem apenas como parâmetros com base em que se podem avaliar de forma responsável as análises que se fazem acerca da realidade internacional, à medida que elas contribuem para ampliar o conhecimento científico sobre o mundo.

Assim, em alguns casos, as decisões mais importantes são tomadas pelos Estados nacionais, cujo comportamento se aproximaria mais daquele prescrito, ou mais bem explicado, pelo tipo ideal realista; ao passo que outros processos seriam marcados pela presença de maior número de atores participantes do processo decisório, pela capacidade desses atores de inserir temas na agenda internacional e de interferir na formulação da política exterior dos Estados com relação ao tema em questão, por meio de relações preferenciais com algumas das agências burocráticas envolvidas no processo decisório em análise. Apenas a investigação sobre os processos que se quer explicar poderia, assim, indicar qual dos tipos ideais mais se aproximaria da realidade cuja dinâmica se quer apreender.

A interdependência dos atores no plano internacional é vista como um dado da realidade, no sentido de que cada movimento empreendido por um dado implica conseqüências sobre o sistema internacional em seu conjunto. Não se trata, contudo, de afirmar que os diferentes atores possuem igual capacidade de influenciar a evolução dos acontecimentos no plano internacional. Em outras palavras, as interdependência que se observa na esfera internacional é assimétrica, visto que alguns atores possuem maior capacidade de interferir no processo de formação dos regimes internacionais e, por conseguinte, nos resultados dos processos em curso no contexto internacional. Tal capacidade de influência sobre a formação e evolução dos regimes internacionais não é utilizada, obviamente, de maneira neutra. Assim, cada ator procura controlar ao máximo a evolução dos processos em curso no plano internacional, avançando, por esse meio, seus próprios interesses.

Observe, caro leitor, que a constatação de que vários atores exercem influência sobre a evolução da realidade internacional, sendo, pois, interdependentes, não aumenta a capacidade de análise dessa interdependência assimétrica de Estados e atores não-estatais. Sabe-se apenas que, conforme o tema em negociação, a capacidade de influência dos Estados, além de assimétrica entre os próprios Estados, é superior à dos atores não-estatais. Em contraste, há temas em cuja regulação internacional, por um lado, se observa menor disparidade na capacidade de controle pelos Estados mais poderosos e, por outro lado, maiores possibilidades de ação por parte de atores não-estatais. Exatamente com vistas a explicar essas diferenças, afirmam Keohane e Nye, é preciso que se procurem realizar pesquisas empíricas, tema por tema, utilizando como parâmetros os tipos ideais do realismo e da interdependência complexa.

A ênfase desses autores recai também sobre a análise dos regimes internacionais, motivo pelo qual, em parte, eles são considerados “pluralistas”. Embora tenha surgido como teoria realista de regimes, e, na acepção de autores como Krasner e Ruggie, o principal foco de análise estivesse, inicialmente, no modo como os regimes servem de parâmetro para que cada Estado possa atribuir valor ao comportamento dos demais, pouco a pouco essa visão começou a constituir excelente meio para se identificar a capacidade de atores não estatais de influenciar a evolução dos acontecimentos no plano internacional. Assim, oscilando ente visões mais abrangentes ou mais específicas dos regimes internacionais, a comunidade dos analistas tem considerado mais útil a definição de Krasner, segundo a qual os regimes são “ (...) um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos no processo decisório em torno dos quais convergem as expectativas dos atores a respeito de um tema específico no plano internacional” [21] .

Assim como Keohane e Nye, Krasner considera a negociação dos regimes internacionais como sendo o principal processo em curso no plano internacional e sua evolução resulta diretamente das relações de poder inerentes aos principais atores no plano internacional. Em certo sentido, os regimes seriam as regras do jogo. Sua negociação implica, assim, estabelecer quais atores são privilegiados, em detrimento de outros, por determinadas regras. Ocorre que os diferentes jogos em curso, simultaneamente, no plano internacional não somente influenciam-se mutuamente, mas também caracterizam-se por enorme dinamicidade. Em outras palavras, em vez de, a exemplo do que fazem os realistas, analisarem o contexto internacional como uma espécie de tabuleiro, onde movimentos específicos tendem a produzir respostas previsíveis, uma vez que as regras do jogo estão estabelecidas, os teóricos dos regimes internacionais entendem que estas próprias regras não apenas são transformadas ao longo do jogo, mas, ao sofrerem tais transformações, promovem realocações de poder entre diferentes atores no plano internacional (e não apenas os Estados) e afetam os resultados dos processos em curso.

Dependendo do tema que se está negociando, os atores sociais e as organizações internacionais (governamentais ou não) terão maior ou menor capacidade de controlar ou de interferir nesses processos. Assim, temas como meio-ambiente ou direitos humanos são muito mais permeáveis à ação de tais atores do que outros como segurança, Antártida ou espaço sideral. Obviamente, estabelecer regras para, por exemplo, limitar os danos ao meio-ambiente afeta interesses de empresas, organizações, Estados e indivíduos de formas diferenciadas. A própria definição de tais regras, a extensão com que permitem ou proíbem determinados comportamentos, os prêmios a serem concedidos ou as punições a serem outorgadas aos que transgredirem tais

normas, tudo isso resulta de negociações políticas e reflete a correlação de forças vigente no momento em que tais regras são estabelecidas. Mudá-las implica sempre um custo mais elevado, daí, a importância atribuída pelos analistas das relações internacionais à compreensão do modo como tais regimes são negociados e estabelecidos no contexto internacional – o qual, nesse caso pode ser mais bem compreendido, a partir de uma noção de sociedade internacional (onde determinados valores fazem sentir sua influência e os atores intervenientes não somente estão em grande número como suas relações caracterizam-se por enorme complexidade) do que por uma noção de sistema, com natureza definida e menor número de atores de um só tipo.

A noção de poder com que se trabalha, aqui, prende-se mais ao controle sobre os resultados dos processos em curso do que ao controle sobre recursos. Olha-se mais para as grandes estruturas do sistema internacional e para o papel desempenhado por cada ator nessas estruturas do que para o volume de recursos de poder sob o controle de cada um deles. Em grande medida, atores destituídos de recursos de poder, mas capazes de perceber os valores prevalecentes na opinião pública internacional, por mais vago que isso possa parecer, eventualmente são capazes de iniciar, influenciar ou mesmo controlar as negociações que darão origem a regimes capazes de limitar o espaço de manobra mesmo dos atores mais poderosos. Novamente, o tema "meio-ambiente" constitui exemplo bastante ilustrativo. Embora houvesse uma noção, algo nebulosa, da complexidade da relação entre desenvolvimento econômico e meio-ambiente e da necessidade de tornar a economia e sua evolução sustentáveis, os Estados nacionais evitavam debater o tema. A realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, em grande medida impulsionada pela própria ONU, por organizações não-governamentais e pela comunidade científica, dispersa geograficamente mas coesa em suas visões de mundo, não somente deu origem ao Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente, mas, principalmente, colocou o tema na agenda em caráter definitivo.

Com efeito, desde então os Estados passaram a ser obrigados a referir-se a esse tema quando da elaboração de seus planos de desenvolvimento econômico e de suas negociações na esfera internacional. Em outras palavras, está claro que o fato do tema estar na agenda não implica que haverá uma solução concertada para os problemas ambientais da humanidade ou que os Estados tomarão medidas com o objetivo de preservar o meio-ambiente, ainda ao custo da diminuição no ritmo do crescimento econômico. É como se, no momento, a correlação de forças daqueles que se preocupam com a preservação do meio ambiente, principalmente organizações não – governamentais, organizações internacionais e indivíduos, fosse menor do que a dos

atores que enxergam na preservação ambiental um custo imediato para o cumprimento de suas funções, quer esteja falando da produção de bens e serviços específicos (e poluentes), quer se esteja referindo à criação de um ambiente propício para o desenvolvimento de atividades econômicas e da geração de empregos; ou seja, empresas e Estados ainda conseguem manter em um plano retórico a discussão sobre as decisões a serem tomadas com vistas a preservar o meio-ambiente. Hoje, contudo, a preocupação com o tema é muito maior do que há vinte anos e tudo indica que no futuro será cada vez mais difícil evitar que tais decisões sejam efetivamente tomadas.

Se o surgimento dos regimes internacionais constitui problema de grande complexidade no plano internacional, sua efetivação é ainda mais complicada. Afinal, fala-se de um contexto em que não existem relações de autoridade. Logo, não há um ator responsável por estabelecer regras e impor seu cumprimento, inclusive por meios persuasivos e coercitivos. Se alguns dos regimes são cumpridos de forma quase tão espontânea como foi o seu surgimento, a exemplo do respeito da imunidade diplomática e do reconhecimento mútuo ente os Estados, outros têm sua implementação ainda mais complexa do que foi a sua negociação. Quanto maior o número de atores envolvidos na negociação do regime, tanto mais difícil é enxergar a adesão de todos eles às regras acordadas para o jogo. Não por acaso, há sempre pressões para que tais regras se transformem. No fim, os atores que negociaram tais regimes acabam, contudo, sofrendo forte constrangimento para agir conforme as regras acordadas, pois sua interação com os demais no futuro depende da construção de uma boa reputação no presente. Repare, caro leitor, que se continua a observar o comportamento de diferentes atores em um contexto anárquico, mas, aqui, a dimensão política se sobrepõe à estratégica e militar, até mesmo porque não são os Estados os únicos a negociar e estabelecer regimes internacionais – embora dificilmente tais regimes possam fazer algum sentido se não estiverem relacionados, de alguma forma, aos Estados e sua interação.

Por isso mesmo, os regimes mais facilmente levados a efeito são aqueles impostos ao sistema internacional por um ator hegemônico. As regras, normas e padrões decisórios estabelecidos pelo sistema de Bretton Woods são vistos, assim, como regimes que se instalaram rapidamente não apenas devido à pressão dos Estados Unidos, mas também face às necessidades dos demais países e ao espaço que abriam para o fortalecimento das organizações internacionais, além de sua coerência interna, de modo que foram alvo da adesão da maioria dos atores no plano internacional. Assim, os regimes impostos ao sistema internacional firmam-se mais rapidamente, face à pressão empreendida pelos atores que os impõem, e são vistos como bens coletivos, na medida em que, mesmo estabelecidos para atender aos interesses do ator

hegemônico, servem ao sistema como um todo, estando à disposição de todos os países que integram o sistema internacional.

Em resumo, os regimes internacionais podem surgir espontaneamente no sistema, podem ser fruto de negociação entre os atores que o integram ou podem ser impostos ao sistema quando da existência de atores hegemônicos no plano internacional. As regras do Direito internacional podem ser vistas como regimes, mas observe, caro leitor, que o conceito de regimes é muito mais abrangente, na medida em que não pressupõe necessariamente uma negociação ou sua positivação em tratados, acordos, resoluções e outros instrumentos característicos do Direito internacional. Trata-se, antes, de um conceito que nos ajuda a identificar de que modo cada ator se comporta no plano internacional em relação ao padrão de comportamento que dele se espera nesse contexto. Inicialmente, utilizava-se esse parâmetro para analisar apenas o comportamento dos Estados nacionais, e procurava-se identificar de que modo eles construíam (ou não) boas reputações no plano internacional, bem como de que modo cada Estado estabelecia expectativas a respeito do comportamento dos outros, no presente e no futuro. Pouco a pouco, os analistas das relações internacionais deram-se conta de que os regimes não apenas eram fruto da ação de diferentes atores no contexto internacional mas também constrangiam, de diferentes maneiras, o comportamento de todos eles.

Essa abordagem teórica das relações internacionais vem ganhando importância nos dias que correm, por um lado, porque estabelece parâmetros para que se possa identificar os interesses e ações de diferentes atores no plano internacional; por outro lado, porque ressalta o fato de que parte dos "jogos" em curso no contexto internacional se decide não nos jogos em si, mas no estabelecimento (e contínua evolução) de suas regras.

Exatamente porque as regras do jogo fazem diferença, aqueles que possuem a capacidade de influenciar seu estabelecimento fazem uso de sua capacidade política para auferir ganhos econômicos. O mesmo ocorre no sentido inverso, e atores econômicos utilizam-se da presença ou ausência de regras, conforme o mercado em questão, para aproximar-se dos que são responsáveis por estabelecer a ordem possível, aumentando sua capacidade de influência política. A relação entre política e economia torna-se, portanto, cada vez mais complexa, e abordagens que procurem distinguir uma coisa da outra têm sua capacidade explicativa cada vez mais limitada quando comparadas às visões sobre economia política internacional.

Em grande medida, isso ocorre porque cresce o consenso, entre os analistas das relações internacionais, de que não se pode tentar explicar o atual contexto internacional fazendo uso de abordagens teóricas que não focalizem também nos novos

atores, seus interesses, percepções e, principalmente, seu comportamento. A noção de interdependência entre as sociedades ganha relevo, dando origem, de certa forma, a uma grande sociedade global, sobretudo em virtude da evolução tecnológica nos dias que correm e seus efeitos sobre os indivíduos, ampliando-lhes a capacidade de interagir, seja mutuamente, com base em padrões que desconsideram as distâncias e relativizam os valores, seja com as instâncias de autoridade, que, cada vez mais, competem entre si pelas atenções e lealdades, inclusive fiscais, desses indivíduos "globalizados". Vejamos, a seguir, de onde evoluíram essa abordagens que privilegiam as relações entre economia e política no plano internacional.

A Economia Política Internacional

Antes mesmo dos realistas organizarem sua visão de mundo, ressaltando as relações políticas entre os Estados nacionais, as relações econômicas ente as diferentes sociedades já eram estudadas e discutidas por economistas de diferentes correntes ideológicas. Com efeito, se os liberais chamavam a atenção para os benefícios do aproveitamento, ao extremo, das vantagens comparativas, os marxistas ressaltavam a dimensão revolucionária inerente à difusão do sistema capitalista de produção, que, ao expandir-se, levava consigo também as contradições intrínsecas a esse modo de produção.

De um modo ou de outro, a expansão do capitalismo, especialmente por meio da difusão da revolução industrial, levou os analistas a refletir a respeito das conseqüências da integração de mercados proporcionada pela evolução das relações econômicas entre atores geograficamente localizados em todas as partes do mundo. Autores como Hobson [22] analisaram os motivos pelos quais o capitalismo marcava-se por uma tendência à expansão, sublinhando a contradição entre a superprodução e o subconsumo nos mercados em que o capitalismo se desenvolveu originalmente, bem como sua inerente tendência à concentração de capital e à busca do lucro como principal motivo para o desenvolvimento de atividades econômicas. Lênin deu seqüência a esse tipo de análise, ressaltando que o imperialismo seria a última fase do desenvolvimento do sistema capitalista de produção, cujas contradições levariam, se adequadamente compreendidas e conduzidas por uma vanguarda revolucionária, à possibilidade de implantar o socialismo em escala maior do que a de um único Estado nacional.

É importante notar que tais autores já não focalizavam apenas no comportamento dos Estados em busca de promover o desenvolvimento econômico de suas respectivas sociedades (o que seria característico de um momento da história

da evolução do capitalismo conhecida por Mercantilismo), mas em atores sociais, seja a partir de uma noção de classe social, seja a partir de uma noção de agentes econômicos. No primeiro caso, as análises de cunho marxista fazem uso do conceito de classe social para tentar explicar o que seria a concentração de capital nas mãos de uma parcela relativamente pequena da população mundial, a qual seria responsável pela alienação da maioria dos trabalhadores em relação ao produto de seu trabalho. Tal movimento não se restringiria às fronteiras dos Estados nacionais e, por isso mesmo, seria visto como capaz de difundir as contradições do sistema capitalista por todo o mundo, criando possibilidades para a implantação do socialismo no mundo.

Embora incapazes de distinguir claramente as categorias conceituais e a análise da realidade do ativismo político e da pregação ideológica, abordagens desse tipo contribuíram de forma significativa para uma melhor compreensão dos processos econômicos no plano internacional. De fato, por um lado, chamaram a atenção para a necessidade de analisar o sistema de produção e de trocas de forma integrada, demonstrando a fragilidade de qualquer análise de uma economia nacional isolada que desconsidere o padrão de sua inserção na economia internacional. Por outro lado, tais análises salientaram o estabelecimento, no sistema internacional, de uma relação especial entre "classes dominantes" em distintas economias, o que favorece a criação de mecanismos que, a um só tempo, aprofundam esse movimento de integração de mercados mundiais e dificultam o desenvolvimento dos países situados na "periferia" do sistema capitalista de produção [23] .

Influenciados por essa visão de mundo, e preocupados com o desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina, os autores que depois vieram a ficar conhecidos como dependentistas conseguiram elaborar uma explicação bastante consistente a respeito da relação ente a existência desses mecanismos no plano internacional e o padrão de organização econômica, política e social dos países latino-americanos. A exemplo dos marxistas, a ênfase dos teóricos da Dependência repousa na dimensão econômica, vista como principal estrutura com base em que evoluem as relações internacionais, e na dimensão histórica, uma vez que o modo como e o momento em que os países da periferia tiveram sua economia incorporada ao sistema econômico internacional condicionou toda a estrutura econômica, social e política desses países.

Segundo as abordagens dependentistas, uma das conseqüências dessa inserção tardia dos países periféricos na economia internacional foi o fortalecimento político de suas elites agrárias, as quais, uma vez no poder, lutam para manter incentivos e proteções às atividades agrícolas, perpetuando seus próprios interesses econômicos. Ocorre que, com a progressiva deterioração dos termos de troca dos produtos

primários[24] , esse tipo de orientação política leva à perpetuação da estrutura agrária dos países mais atrasados, e, por conseguinte, à do subdesenvolvimento, visto que os países atrasados possuem cada vez menor capacidade relativa de gerar excedentes para serem investidos no desenvolvimento tecnológico de sua economia. Assim, argumentam os dependentistas que o desenvolvimento dos países da periferia dependeria de estratégias capazes de modificar o padrão de sua inserção na economia internacional, cuja implementação, por sua vez, estaria a requerer modificações na forma como as elites conduzem as políticas econômicas – e elas tenderiam a não produzir tais modificações visando a industrializar suas economias, pois isso iria contra seus próprios interesses. Ao colocar seus interesses acima dos interesses de seus países, tais elites contribuiriam para perpetuar a condição de subdesenvolvimento dos países da periferia.

Outra grande contribuição dessa abordagem teórica para uma melhor compreensão do atual contexto internacional reside na associação entre fenômenos de natureza política, econômica e social, de tal modo que não se pode separar um campo do outro nem compreender sua dinâmica exceto de forma integrada. Com efeito, os dependentistas demonstram as influências das elites tradicionais sobre o processo decisório doméstico, cujo resultado termina por alocar recursos, nessas sociedades tradicionais, para a produção de bens primários. De forma sintética, a estrutura social condiciona a própria formação e o funcionamento das instituições políticas que, por sua vez, perpetua um sistema de produção responsável por manter um padrão de inserção na economia internacional a um tempo benéfico para as elites locais e insustentável, no longo prazo, para as sociedades periféricas como um todo. Trata-se, pois, de uma espécie de círculo vicioso, que precisa ser compreendido e rompido, se é que se tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e a eqüidade social nos países da periferia [25] .

Alguns desses teóricos, mais confiantes nas abordagens marxistas ou menos preocupados com a análise objetiva da realidade do que com a pregação ideológica, enxergavam a substituição de tais elites (nem todas, naturalmente, abririam mão de sua posição de influência de modo altruísta) como sendo a única forma de romper esse círculo, e atribuíam uma unidade e racionalidade a essas elites maior do que elas jamais demonstraram possuir. Outros, a exemplo de Cardoso e Falleto [26] , observavam que essas elites não eram tão coesas, e que em muitos países já se observava, na verdade, iniciativas de industrialização, de modo que não se lhes podia atribuir tanta racionalidade ou imaginar que todas as sociedades na América Latina tenderiam a evoluir da mesma maneira. Se é para ressaltarmos alguma contribuição dessas abordagens, cabe apontar que, mais importantes do que quaisquer previsões ou

prescrições de comportamento, contudo, foram as observações no sentido de analisar conjuntamente os movimentos sociais e as decisões políticas sobre o desenvolvimento econômico desses países.

Além disso, tais abordagens dependentistas também sublinham as conexões resultantes da complementariedade de interesses entre as elites do centro e da periferia, as quais, em parte, constituem os tais mecanismos responsáveis por dificultar o desenvolvimento das economias periféricas e, por outro lado, inspiram percepções de que se estaria constituindo uma classe dominante na economia mundial. Cabe observar, todavia, que nem sempre os interesses do centro e da periferia se mostraram complementares, especialmente quando estão em foco países que procuraram modificar o padrão de inserção de suas economias no sistema econômico internacional, seja porque seus governos foram tomados por movimentos revolucionários (corroborando a teoria da Dependência), seja porque suas elites não se mostraram tão coesas como se poderia esperar, e, *moto propio*, promoveram mudanças na estrutura econômica (contrariando a mesma teoria) [27] .

O leitor que inicia seus estudos dessas teorias por esse texto há de refletir longamente sobre o modo como tais visões de mundo influenciaram os tomadores de decisão nos países da América Latina. Esse, contudo, não é o objetivo desse artigo. Por isso mesmo, quero chamar-lhe a atenção para o fato de que, muito embora tais teóricos estejam se referindo a um sistema internacional, sua visão difere radicalmente daquela que discutimos anteriormente, no âmbito de sua apresentação à abordagem realista. Com efeito, se os realistas preocupam-se com as relações de poder entre os Estados em um contexto político internacional, os dependentistas e marxistas analisam as relações entre elites e classes sociais no contexto da evolução do sistema capitalista de produção. Assim, embora ambas as escolas refiram-se a interações entre unidades que integram um sistema fechado, cada uma delas tem em mente um determinado tipo de ator cujo comportamento, a um só tempo, é constrangido por um processo específico no plano internacional e lhe condiciona a evolução.

Autores liberais também preocupam-se com a evolução do sistema capitalista de produção, mas centram suas análises não no modo como elites ou classes interferem nos processos econômicos em curso. Antes, tais autores procuram analisar o comportamento dos atores econômicos, especialmente os bancos e as empresas transnacionais, as quais buscam ampliar sua eficiência ao deslocar suas plantas de produção para regiões onde prevalecem menores custos de produção. Aqui também o papel dos Estados nacionais se torna relevante, na medida em que eles são capazes de interferir, fazendo uso de mecanismos regulatórios, nos mercados, seja tornando seus mercados mais atraentes aos agentes econômicos, seja perdendo-lhes a confiança.

Nesse contexto, o parâmetro de análise básico consiste na melhor alocação de recursos, sendo que a idéia do livre mercado, embora também considerada uma espécie de tipo ideal, constitui referência obrigatória. As relações entre política e economia talvez apareçam aqui com maior nitidez, na medida em que se atribui racionalidade tanto aos agentes econômicos como às instâncias regulatórias dos diferentes Estados. De um modo ou de outro, tais analistas trabalham simultaneamente no plano do sistema econômico e político internacional e no nível de análise das interações entre organizações. Quando se fala em termos de um plano político nesse contexto, contudo, não se está falando de relações estratégicas (menos ainda militares) entre os Estados, pois isso não teria cabimento. Fala-se, aqui, de instâncias regulatórias, já bastante desenvolvidas no plano comercial, ainda por se desenvolver no plano financeiro, em cujo seio representantes dos Estados nacionais (nem sempre alheios às influências dos atores econômicos) estabelecem as regras dos diferentes jogos protagonizados por agentes econômicos cada vez mais independentes em relação a esses mesmos Estados nacionais.

Também aqui estamos falando a respeito de um espaço econômico e político, nem sempre institucional, em que os integrantes de uma espécie de sociedade global negociam o estabelecimento de regras para que os jogos possam ter seqüência no futuro e para que eles possam continuar a satisfazer seus objetivos no presente. A própria noção de segurança aqui utilizada refere-se à segurança dos mercados, que, por estarem interligados, dependem de intensa (e, cada vez mais, extensa) cooperação entre as autoridades econômicas e financeiras de diferentes países e da coordenação de organizações internacionais. Até onde tais organizações interferem direta e autonomamente nesses processos ou apenas refletem as posições dos países representados em seu seio, isto é, até que ponto se pode considerar tais organizações atores plenos no contexto internacional também não constitui objeto de discussão deste ensaio. Quero apenas apontar-lhe, caro leitor, a necessidade de se levar em consideração não apenas o comportamento dos agentes econômicos, mas também o das organizações internacionais responsáveis por, de alguma forma, conferir certa estabilidade à evolução das relações econômicas internacionais.

Em resumo, voltamos a considerar diferentes atores, já não mais levando em consideração sua capacidade de influenciar a opinião pública, doméstica ou internacional, mas sim, por um lado, a sua autonomia para deslocar, rapidamente, grandes somas financeiras ou para pressionar governos e organizações internacionais a tomar decisões regulatórias em seu beneficio ou, por outro lado, sua capacidade de concertar ações com vistas a estabelecer regras que garantam a estabilidade e o crescimento da economia internacional e, ao mesmo tempo, lhe proporcionem

condições de expandir mercados e desenvolver a economia. Nesse contexto, a racionalidade não é atribuída aos Estados nacionais em seu conjunto, mas às agências burocráticas (e técnicas) que o integram, cuja interação com os agentes econômicos varia conforme as circunstâncias política e econômicas em evidência.

Uma vez mais, é preciso analisar o processo com base em que são feitas as regras do jogo internacional; ou melhor, as regras dos diferentes jogos em curso no plano internacional. Diversos atores procuram, simultaneamente, avançar seus interesses, a um tempo acumulando recursos de poder e participando da própria constituição das estruturas que sustentam e condicionam as ações de cada ator nesse contexto global. À medida que se aprofunda a interdependência, torna-se cada vez mais evidente o fato de que todas as ocorrências geram repercussões alhures. A constante vigilância da mídia torna impossível, por exemplo, a ocultação de possíveis violações dos direitos humanos por parte de um governo qualquer. Crises econômicas, outrora localizadas, imediatamente espraiam seus efeitos por todo o globo, pois a lógica com que os agentes econômicos e financeiros tomam suas decisões já não leva em consideração as fronteiras ou jurisdições nacionais senão quando isso lhes convém, isto é, quando podem alcançar subsídios ou incentivos ao oferecer-se como solução para os problemas enfrentados pelos governos nos dias atuais.

Isso não significa, contudo, que nesse contexto global não haja espaço para planos e ações de desenvolvimento das economias nacionais. Embora apenas parcialmente coordenadas pelos governos centrais, as agências burocráticas responsáveis por regular e estimular as economias nacionais ainda o fazem tendo em linha de conta este espaço econômico e a sociedade em que ele se concretiza. Embora obrigados a coordenar suas ações com agências burocráticas de outros Estados nacionais, cada banco central, cada ministério (ou secretaria) da fazenda estabelece ou não determinadas regras levando em consideração, de um lado, as pressões que sofre dos atores organizados na sociedade representada pelo governo de que faz parte, e, de outro lado, as conseqüências sociais, políticas e econômicas que o eventual estabelecimento de tais regras (ou a implementação de uma dada decisão política) tenderá a engendrar.

Em outras palavras, estamos falando de um mundo em que diferentes valores orientam o comportamento de atores também diversos em sua natureza e em seus objetivos. Por isso mesmo, caro leitor, é preciso distinguir os fenômenos presentes na realidade internacional dos discursos científicos que utilizamos para explicar tais fenômenos e sua evolução. Já tivemos a ocasião de observar que simplesmente isolar a variável política, a exemplo do que fazem os realistas, e supor que os demais fenômenos da realidade internacional decorrem da evolução dessa estrutura produz

uma explicação robusta mas insatisfatória das relações internacionais contemporâneas. Da mesma forma, atribuir importância fundamental à dimensão econômica, dela derivando os demais fenômenos internacionais [28], tampouco nos oferece uma explicação satisfatória da realidade internacional. De um modo ou de outro, estamos utilizando discursos científicos que levam em consideração apenas tipos específicos de atores no plano internacional e focalizam em processos determinados. Assim fica difícil promover uma espécie de diálogo entre discursos científicos que explicam fenômenos específicos – e não outros –, os quais, também de forma exclusiva e limitada, são explicados por diferentes discursos científicos. Em contraste, na realidade propriamente dita existem vários tipos de atores, cuja interação promove modificações substantivas em uma enorme gama de processos que, por sua vez, são capazes de alterar a própria natureza destes atores.

As abordagens da economia política internacional procuram, a um tempo, sintetizar esses diferentes discursos científicos e promover um diálogo mais produtivo entre eles. Assim, parte-se do pressuposto de que as decisões políticas afetam diretamente os processos econômicos e vice-versa. Atores econômicos também são vistos como sendo capazes de interferir nos processos políticos que envolvem, diretamente, os Estados nacionais. Em contrapartida, em muitos casos atribui-se à interação das agências burocráticas, e mesmo à vontade dos Estados nacionais (vistos como unitários e racionais), influência significativa sobre os processos decisórios de grandes empresas e de grandes investidores.

Em parte, compreender a evolução de processos que envolvem atores díspares como esses depende, novamente, de uma análise substantiva do estabelecimento e da evolução dos regimes internacionais. Com efeito, o modo como tais regimes evoluem ilustra o sentido em que as forças se redistribuem no contexto internacional, seja em favor dos Estados nacionais, seja em favor de atores não-governamentais, e, em ambos os casos, ou favorecendo a concentração de poder (entendido em termos relacionais e estruturais [29], para recordar a tipologia adotada por Strange) ou sua dispersão.

Via de regra, os teóricos preocupados com a economia política internacional condicionam a evolução desse sistema (econômico e político internacional) à constante redistribuição de poder entre os Estados nacionais, bem como às percepções que se tem dessa capacidade dos Estados de moldar as estruturas da realidade internacional. Ao final da década de 80 e princípios desta, o tema mais discutido nesse contexto era a hegemonia americana e sua eventual decadência, bem como, nesse caso, as conseqüências dessa reconfiguração do sistema para o equilíbrio político e para a estabilidade econômica na esfera internacional.

Assim de um lado, Gilpin observava não apenas os motivos pelos quais os Estados Unidos já não eram capazes de manter sua hegemonia no plano internacional [30], mas também as conseqüências negativas da ausência dos bens coletivos providos pelo ator hegemônico à economia internacional em seu conjunto [31]. Na mesma linha de raciocínio, Paul Kennedy relacionava a decadência dos Estados Unidos ao elevado custo econômico e financeiro de manutenção de seu aparato militar, o que constituiria um padrão histórico inerente à ascensão e queda das grandes potências [32].

De outro lado, Strange baseava-se na noção de poder estrutural para salientar que, ao contrário do que supõem os analistas que privilegiam a dimensão relacional de poder, os Estados Unidos não somente não teriam sua hegemonia diminuída nos dias que correm, mas, ao contrário, teriam ampliada sua capacidade de construir as estruturas de produção, finanças, tecnologia e segurança que, ao interagir, constituem os próprios fundamentos da economia política internacional. Também a evolução dessas estruturas seria, na visão de Strange, fortemente influenciada pelas decisões tomadas pelo Governo americano. De resto, a forte presença dos Estados Unidos nas organizações internacionais constituiria evidência adicional da perpetuação de sua hegemonia [33].

Não obstante sua relevância e o interesse que possa despertar, caro leitor, a discussão sobre o papel dos Estados Unidos no cenário internacional contemporâneo, ainda em curso, tampouco integra o temário de nossas preocupações nesse ensaio. Peço-lhe, por isso mesmo, que reflita sobre os atores com que trabalham os teóricos da economia política internacional e sobre os processos cuja evolução eles se propõem a explicar.

Os Estados nacionais são aqui vistos como atores unitários, capazes de formular políticas e concertar ações, uns com os outros, visando a avançar seus interesses. Ao mesmo tempo, aos agentes econômicos, principalmente aos grandes investidores e às empresas transnacionais, também se atribui racionalidade e, por conseguinte, capacidade de interagir umas com as outras e com os Estados nacionais. Como resultado, segundo essa visão, os processos mais importantes no atual contexto internacional são aqueles que encerram os produtos dessas interações – os quais, via de regra, transformam-se em regimes internacionais, na acepção de Krasner.

Assim, as rivalidades entre os Estados nacionais, outrora bem compreendidas e explicadas a partir de esquemas conceituais que privilegiavam a dimensão política estratégica, agora são melhor explicadas por meio de esquemas que privilegiam a dimensão política econômica. As preocupações econômicas sobrepõem-se estratégicas na medida em que determinadas decisões estratégico – militares já não têm cabimento [34] e que a interdependência das economias contribui para tornar qualquer iniciativa

de agressão mútua de Estados nacionais sinônimo de um comportamento auto-destrutivo – logo, por definição, irracional [35] .

Simultaneamente, as relações entre Estados nacionais e agentes econômicos também são passíveis de análise por esse prisma, da mesma forma que os economistas analisam as interações ente governos e atores econômicos em uma dada sociedade.

Em síntese, tal abordagem permite explicar a evolução das relações econômicas e políticas no plano internacional, não apenas assumindo que atores de diferentes tipos possuem racionalidade [36] , mas também atribuindo-lhes (ou reconhecendo-lhes) a capacidade de interferir nos mais importantes processos em curso nas relações internacionais contemporâneas. A redistribuição de poder no plano internacional é, pois, constante, e dá-se tanto pela elaboração e acúmulo de recursos de poder como pelo desenvolvimento da capacidade de interferir na criação e evolução dos regimes internacionais.

Turbulência nos processos internacionais e em sua análise

Outra forma de analisar a interação de atores tão diferentes quanto Estados nacionais e organizações internacionais (inclusive ONG's) e empresas transnacionais foi proposta por James Rosenau [37] , que procura recuperar a dimensão política (e não propriamente estratégica) dos processos em curso no atual contexto internacional. De fato, para Rosenau, o atual cenário internacional marca-se não apenas pela crescente interdependência das diferentes sociedades, mas também pela chamada revolução das habilidades individuais, ou seja, pelo fato de que os indivíduos de todo o mundo vêm se tornando cada vez mais capazes de perceber as relações de poder e de autoridade em que estão inseridos e, por conseguinte, de, ao aceitarem submeter-se às diferentes instâncias de autoridade existentes, avançar seus interesses de modo mais consciente e conseqüente.

Como resultado, as autoridades passam a legitimar-se cada vez mais com base em critérios de eficácia, e os indivíduos ampliam sua capacidade de contestar as relações de autoridade tradicionais – e também as racionais – legais, para utilizar a tipologia de Weber –, submetendo-se apenas àquelas instâncias capazes de prover os serviços de que necessitam esses indivíduos. Observe, caro leitor, que o modelo de Rosenau se propõe a incluir também os indivíduos e suas relações com instâncias de autoridade locais, nacionais e supra-nacionais. Mais que isso, essa abordagem coloca o indivíduo no centro das relações internacionais contemporâneas, reconhecendo-lhe um poder significativo para participar do estabelecimento das regras do jogo político doméstico e internacional.

Nesse contexto, o autor fala-nos de um mundo bifurcado. A atual realidade internacional seria constituída de dois mundos, aquele em que prevalecem as relações entre os atores aos quais os indivíduos concedem soberania (no contexto atual, os Estados nacionais) e aquele em que prevalecem as relações entre atores que não detêm soberania, mas, não obstante, representam interesses sociais [38] . As últimas conferências realizadas pela Organização das Nações Unidas constituiriam evidência dessa coexistência de atores, visto que os Estados se reuniram paralela e simultaneamente aos atores sociais que, vale dizer, atuam de forma "mundializada". Ademais, as agendas das conferências, além de voltadas para os mesmos temas, influenciaram-se reciprocamente.

Assim, tudo o que ocorre no mundo dos atores com soberania afeta as decisões dos atores e os processos em curso no mundo dos atores sem soberania, e vice-versa. A compreensão adequada das relações internacionais contemporâneas depende, portanto, não somente da análise dos padrões de comportamento de cada tipo de ator, ou dos processos típicos em cada um dos dois mundos, mas também do modo como tais processos e atores influenciam uns aos outros continuamente.

Exatamente devido a essa dinâmica inerente às relações internacionais contemporâneas, Rosenau nomeia seu modelo de análise de "Turbulência". Para ele, a realidade internacional pode ser melhor compreendida se a concebermos como a síntese desses dois mundos, coimo um verdadeiro mundo bifurcado. Isso nos permitiria identificar melhor os processos em curso em cada um dos mundos, os atores responsáveis por tais processos, e o modo como os atores de cada um dos dois mundos se relacionam, por assim dizer, com seus congêneres e com os atores do outro mundo. A validade do modelo de Rosenau está relacionada ao fato de que, embora complexo, ele se pretende capaz de identificar os principais processos em curso no plano internacional. De fato, uma vez que as estruturas em que tais negociações têm lugar se transformam, como resultado das próprias interações desses atores, e que, face a tais mudanças, alguns atores têm ampliada sua capacidade de influenciar os processos em curso no atual contexto internacional, a análise das interações entre os dois mundos permite ao analista captar a dinâmica evolução das relações de poder no plano internacional.

Perceba, caro leitor, que seguimos preocupados com as relações de poder no plano internacional, e com o modo como tais relações evoluem, ora beneficiando Estados nacionais, ora beneficiando atores não-estatais os mais diversos. A grande vantagem do modelo de Rosenau está em que ele se pretende uma síntese criativa das diferentes abordagens acima discutidas, uma vez que focaliza tanto no processo de formação de regimes internacionais como nas interações entre Estados nacionais,

ressaltando, ainda, a necessidade de indicar de que modo se relacionam atores não-estatais com os atores estatais, isto é, em que medida são os atores sociais capazes de interferir no processo decisório dos Estados, inclusive constrangendo o espaço de que dispõem os Estados para negociar entre si. Entre tais atores sociais, Rosenau inclui os indivíduos, vistos como capazes de, em alguns momentos, interferir na formação da agenda internacional.

Por procurar abranger tantas variáveis, e pela dificuldade com que se presta a fazer previsões, o modelo de Rosenau é criticado por muitos analistas das relações internacionais contemporâneas, os quais o classificam antes como apto a oferecer uma descrição dos principais elementos da realidade que se quer entender, e não como um instrumento a ser utilizado para produzir análises consistentes. Em outras palavras, não se trataria propriamente de um modelo de análise, pois, mais que explicações, a abordagem de Rosenau prestar-se-ia a produzir descrições da atual realidade internacional.

Em contraste, cabe observar que a abordagem de Rosenau, embora parta de um conjunto de premissas relativamente extenso, propõe algumas como sendo fundamentais: o indivíduo (que se qualifica e aperfeiçoa continuamente) como ator central nas relações de poder domésticas e internacionais; a crescente contestação das relações de autoridade estabelecidas (e conseqüente possibilidade de estabelecimento de outras relações de autoridade); a necessidade de identificar os atores e processos de cada um dos mundos e o modo como interagem. Em defesa do modelo de Rosenau, cabe observar, por fim, que um mundo que se vem tornando cada vez mais complexo pode eventualmente ser explicado a partir de um modelo teórico também mais elaborado, pois o critério da simplicidade não integra necessariamente o elenco de critérios a serem utilizados para diferenciar o conhecimento científico como tal. Em outras palavras, mesmo não sendo robusto, o modelo de Rosenau constitui talvez um melhor instrumento de análise da realidade internacional, exatamente porque nos oferece a possibilidade de refletir, simultaneamente, sobre a evolução de diferentes processos e sobre o comportamento de diferentes atores tanto no plano interno a cada sociedade como no âmbito internacional.

Essa espécie de síntese de diversas abordagens das relações internacionais contemporâneas [39] não resolve nosso problema. Isso porque, de um lado, a abordagem de Rosenau não nega a importância ou validade das demais abordagens ora aceitas pela comunidade dos analistas das relações internacionais contemporâneas. Em outros termos, sua complexidade apenas a qualifica como mais um modelo de análise a ser utilizado, visto que também não é negado pelas demais abordagens atualmente aceitas como capazes de produzir conhecimentos científicos no campo das relações internacionais.

De outro lado, exatamente por propor-se a explicar tantos fenômenos a um só tempo, o modelo de Rosenau é visto como incapaz de produzir análises mais densas, sobretudo quando se tem em mente fazer previsões, pois o número de variáveis intervenientes é tão alto que torna difícil a assimilação das explicações e sua comunicação direta a todos os integrantes da comunidade científica dos analistas das relações internacionais. Ocorre que, como o próprio modelo pressupõe, espera-se que esses analistas também se tornem cada vez mais capazes de pensar de modo complexo, e de, ao fazer uso e criticar instrumentos teóricos como este modelo, apreender maior volume de fenômenos da realidade contemporânea e explicar-lhes as interações. Ao propor seu modelo, e ao aplicar-lhe sucessivamente a diferentes fenômenos da realidade internacional contemporânea, espera Rosenau estar contribuindo para o desenvolvimento do pensamento teórico sistemático no campo das relações internacionais.

A abordagem proposta por Rosenau visa, assim, a tornar inteligível a análise de uma realidade cuja natureza é turbulenta, em vista do grande número de processos em curso e da complexidade do comportamento dos atores (bem como no grande número destes) capazes de interferir na evolução desses processos. Ocorre que, em muitos casos, vários dos processos em curso são mais facilmente compreendidos e explicados como base em abordagens mais simples, a exemplo das que discutimos acima, motivo pelo qual elas continuam sendo utilizadas pelos analistas das relações internacionais contemporâneas. Disso decorre a percepção, equivocada, embora comum entre os que se iniciam no estudo das teorias das relações internacionais, de que existe certa turbulência também no campo das teorias das relações internacionais; o que existe é, sim, a constatação de que tais abordagens coexistem, e sua coexistência favorece não apenas o diálogo entre os analistas (e conseqüente evolução desse campo de estudo), mas também a ampliação da capacidade de apreensão, por analistas e tomadores de decisão, da realidade internacional.

Afinal, caro leitor, os que navegam pelas águas em que estamos não buscam verdades absolutas, mas conhecimentos científicos; e, como os navegadores portugueses a que se referia o poeta, necessitam de instrumentos precisos para não se perder em suas viagens...

Conclusão

De modo objetivo, esse ensaio tinha por meta despertar a curiosidade dos que se iniciam no estudo das relações internacionais contemporâneas e indicar-lhes alguns conceitos básicos, apresentando-lhes exemplos das abordagens mais utilizadas pelos

analistas das relações internacionais contemporâneas. Tratava-se, pois, mais de inquietar do que de trazer respostas acabadas para as perguntas que cada um possa colocar-se. Tratava-se, ainda, de chamar a atenção para a necessidade de disciplinar o pensamento, ou para concordar ou para criticar cada abordagem, e de utilizar conceitos aptos não somente a aprofundar nossa capacidade analítica, mas também a promover o diálogo entre os que integram essa comunidade.

Desse modo, procurei realizar um diálogo com cada leitor, o mais informal possível, partindo da distinção entre o discurso e a realidade, concentrando nossa atenção nos diferentes discursos sobre a realidade internacional e na possibilidade de aumentar nosso conhecimento científico a seu respeito. As abordagens aqui discutidas são apenas um ponto de partida, ou melhor, muitos pontos de partida, pois preferi expor ao leitor diferentes visões de mundo, instigando-lhe a desenvolver a sua própria. Outros textos introdutórios poderiam concentrar-se em uma determinada visão de mundo, mas achei mais salutar oferecer ao leitor elementos para que desenvolva sua própria capacidade crítica, promovendo o diálogo entre essas diferentes abordagens; conhecendo-lhes mais a fundo; criticando-lhes a consistência lógica ou factual interna; e, porque não dizer, discordando da leitura que delas fiz. Afinal, esse texto não passa de um convite ao diálogo em um campo do conhecimento que apenas se inicia em nosso país.

Trata-se de um campo do conhecimento cujos discursos que já estiveram mais presos a determinados atores, e mesmo a determinadas visões dos atores considerados principais. Com efeito, a visão do Estado nacional assumida pelos realistas é hoje considerada apenas isso mesmo: uma premissa assumida sobre os atores vistos como fundamentais nas relações internacionais (cabe lembrar, de resto, que isso também é uma premissa...). Mesmo analistas que centram sua visão nos Estados e os assumem como unitários e racionais não lhes atribuem necessariamente a preocupação fundamental com a segurança, de modo que seu comportamento não tende a evoluir de acordo com as previsões realistas. A essa visão de um Estado unitário e racional, opõe-se a que lhe distingue as agências burocráticas e mesmo os indivíduos que, em nome dos governos que representam, tomam as decisões. Conforme o fenômeno que se quer explicar, é mais útil ao analista utilizar uma ou outra visão do Estado nacional; discutir seja a interação dos Estados no sistema (ou na sociedade...) internacional, seja a das agências burocráticas nesse mesmo âmbito, ou, ainda, as interações dos indivíduos que participam diretamente dos processos decisórios capazes de transformar uma dinâmica realidade internacional que, exatamente por ser dinâmica, é percebida de modo diverso por cada um deles. Note, caro leitor, que uma análise não descarta a outra; elas apenas focalizam em fenômenos e atores diferentes e, de certo modo, complementam-se.

A crescente complexidade das relações internacionais contemporâneas levou os analistas a incluir em suas abordagens outros atores, visto que hoje é impossível negar-lhes a capacidade de interferir nos fenômenos internacionais. Assim, empresas transnacionais, organizações internacionais governamentais e não-governamentais, os mais diferentes grupos organizados capazes de agir tanto nas sociedades em que se constituíram originalmente como alhures, e mesmo os indivíduos são vistos, atualmente, como atores nas relações internacionais. A maior ou menor importância atribuída a cada um desses atores depende, em última instância, do modo como os analistas das relações internacionais consideram a evolução das relações de poder no contexto internacional.

Eis porque não basta identificar os atores mais importantes no plano internacional; é preciso analisar também os principais processos em curso na esfera internacional. Sobre isso, caro leitor, não há consenso. Daí a própria construção de modelos teóricos sobre diferentes processos e sobre diferentes atores, ora ressaltando a dimensão econômica, ora a política, ora a estratégica; outras vezes, ainda, as dimensões econômica e política simultaneamente (e nem sobre a forma de fazê-lo há consenso...). Na verdade, se existe um consenso entre os analistas das relações internacionais, este gira em torno da necessidade de identificar a evolução das relações de poder entre diferentes atores, as quais assumem formas distintas e se manifestam em diferentes fenômenos simultaneamente.

Em conseqüência, mais importante do que avaliar qual desses processos é mais importante, salta aos olhos a necessidade de identificar o modo como eles se relacionam; a proporção em que se influenciam mutuamente. Por isso mesmo, se é verdade que podemos identifica um equilíbrio de poder, em constante evolução, entre os Estados nacionais, não é menos verdadeiro que as relações de poder entre esses Estados não se dão apenas em termos relacionais. Também as estruturas que fundamentam a realidade internacional contribuem para fazer uns Estados mais poderosos do que os outros. Da mesma forma, não faz sentido imaginar que o poder político, e mesmo militar, não é utilizado para avançar interesses econômicos; ou que o domínio sobre recursos econômicos e tecnológicos não confere a um Estado específico significativa importância política no plano internacional. Por outro lado, os Estados não controlam a riqueza de seus nacionais, sejam eles empresas, organizações ou indivíduos. Pelo menos não totalmente. Assim, a análise evolução do sistema capitalista de produção proporciona uma visão bastante razoável das interações de empresas e governos; ou, para os marxistas remanescentes, entre classes sociais, algumas das quais fazem uso do aparelho do Estado para aprofundar o processo de dominação que lhes distingue. De um modo ou de outro, a ênfase na evolução do sistema capitalista não somente

acentua a necessidade de compreender historicamente a evolução das relações internacionais, mas ressalta a dimensão interdisciplinar desse campo de estudo, visto que análises consistentes não podem ser produzidas sem o auxílio de conceitos desenvolvidos em outras ciências sociais, tais como Sociologia, História, Ciência Política, Economia ou Direito.

Economia e política, contudo, não se relacionam no vácuo. Os jogos entre esses diferentes atores são muitos, assim como os processos a que tais interações dão origem. Via de regra, tais interações são reguladas por regimes internacionais – e, ao mesmo tempo, são continuamente redefinidas pelo modo como tais regimes se modificam. Em certo sentido, a evolução desses regimes, compreendidos em seu sentido amplo, ilustram o modo como evoluem as relações de poder no plano internacional. Tais "regras dos jogos" são tanto mais importantes nos dias que correm à medida que se confundem com as regras utilizadas no âmbito de cada sociedade para regular as interações dos atores que, em seu seio, procuram avançar seus respectivos interesses. Em outras palavras, o modo como evoluem tais regimes ganha importância à proporção que se tornam cada vez menos claras e mais tênues as fronteiras nacionais, isto é, na medida em que se desenvolve a chamada sociedade global. O aprofundamento desse processo torna cada vez mais complexos, por sua vez, os distintos processos decisórios em que estão inseridos tantos e tão diferentes atores capazes de influenciar a evolução relações internacionais contemporâneas.

Novamente, caro leitor, voltamos a observar a preocupação dos analistas com processos decisórios, isso é, com a evolução das relações de poder no plano internacional. Isso porque navegar nessas águas implica desenvolver a capacidade de compreender, de forma acurada, tais processos decisórios, de identificar os fenômenos que resultam da distribuição de poder entre esses diferentes atores e que podem afetar, no futuro, essas relações de poder.

Em suma, se é que podemos resumir assim os objetivos desse ensaio, o domínio sobre ferramentas teóricas tais como as que discutimos acima e a capacidade de perceber corretamente os limites explicativos e a utilidade dos diferentes discursos científicos aceitos pela comunidade dos analistas das relações internacionais constituem elementos indispensáveis ao desenvolvimento da capacidade de relacionar, de modo sistemático e produtivo, os diferentes atores e processos em curso nas relações internacionais contemporâneas, dando origem a análises que orientam, direta ou indiretamente, as decisões cruciais para a realidade em que vivemos.

Referências

ALLISON, G.T.: "*Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*". Boston, Little, Brown co., 1971.

ARON, R.: "*Peace and War*". New York, Doubleday, 1966.

BEITZ, C.: "*Political Theory and International Relations*". Princeton, Princeton Univ. Press, 1979.

CARDOSO, F.H. & FALETTO. E.: "*Dependency and Development in Latin America*". Berkeley, Univ. of California Press, 1979.

CARR, E.H.: "*The Twenty Years Crisis – 1919 – 1939*". London, Macmillan & Co., 1946.

FUKUYAMA, F.: "*The End of History and the Last Man*". London, Hamish Hamilton, 1992.

GILPIN, R.: "*The Political Economy of Internactional Relations*". Princeton, Princeton Univ. Press, 1987.

KENNEDY, P.: "*The Rise and Fall of the Great Powers – economic change and military conflict from 1500 to 2000*". London, Fontana Press, 1989.

KEOHANE, R. & NYE, J.: "*Power and Interdependence – world politics in transition*". Boston, Little, Brown and & Co., 1986.

KRASNER, S.: "*International Regimes*". Ithaca / London, Cornell Univ. Press, 1983.

KUHN, T.: "*The Structure of Scientific Revolutions*". Chicago, The Univ. of Chicago Press, 1970.

MILL, J.S.: "*A System of Logic Ratiocinative and Inductive – Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*" in "*The Complete Works of John Stuart Mill*" (vols 7 & 8) . Toronto, Univ. of Toronto Press & Routledge & Keagan Paul, 1973.

MORGENTHAU,H.: "*Politics Among Nations*". New York, Knopf, 5 th ed., 1978.

NYE, J.: "*Bound to Lead*". New York, Basic Books, 1990.

POPPER.K.: "*The Logic of Scientific Discovery*". London, Hutchinson, Third Ed.,1968.

ROSENAU, J.: "*Turbulence on World Politics*". Princeton, Princeton Univ. Press, 1990.

STRANGE, S.: "*States and Markets: an Introduction to International Political Economy*". Basil Backwell, N. Y., 1988.

VIOLA, E. & FERREIRA, L. (ORGS.): “*Incertezas e Sustentabilidade na Globalização*”. Campinas, Ed. Unicamp, 1996.

VIOTTI, P. & KAUPPI, M.: “*International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*”. New York, Basic Books, 1987.

WALLENSTEIN, I.: “*The Capitalist World Economy*”. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1979.

WALTZ, K.: “*Theory of International Politics*”. MA., Reading Addison – Wesley Pub. Co., 1970.

WHITEHEAD, A.N.: “*A Função da Razão*”. Brasília, Ed. Univ. de Brasília, 1988.

Notas

[1] Entre os chamados novos temas, destacam-se o meio ambiente; direitos humanos; o papel desempenhado pela mulher nas sociedades contemporâneas; o uso do espaço sideral, etc. Cabe observar que todos eles demandam uma regulamentação a ser feita por meio do estabelecimento de regimes internacionais, a serem negociados entre Estados nacionais que, não obstante, têm seu comportamento observado de perto por atores sociais mais ou menos ativos conforme o tema.

[2] Esta idéia de que se vive em uma sociedade transnacional teve início nos anos 70, quando se começaram a desenvolver abordagens teóricas que ressaltam o papel dos indivíduos e outros atores organizados em diferentes sociedades que, através das fronteiras nacionais, contribuem diretamente para a evolução dos principais processos em curso no plano internacional. A partir de então, idéias como a aldeia global ganharam ímpeto, bem como visões que apontam, a um só tempo, o progressivo enfraquecimento dos Estados nacionais (e o aprofundamento de sua disfuncionalidade) e a formação de uma sociedade global. Ver, por exemplo, VIOLA & FERREIRA, 1996.

[3] Ver, por exemplo, ROSENAU, 1990.

[4] A Paz de Westfália marcou, além do fim da Guerra dos Trinta Anos, o primeiro tratado internacional com base em que os Estados nacionais passaram a reconhecer a soberania, uns dos outros, sobre seus respectivos território e população. Usualmente, considera-se que, a partir de então, o sistema internacional passou a existir como tal, isto é, como um conjunto de unidades principais, a saber, os Estados nacionais, que interagem segundo regras e padrões relativamente constantes ao longo do tempo.

[5] Ver MILL, J.S., 1973.

[6] Ver Whitehead, A.N., 1990.

[7] Ver Popper, K., 1968.

[8] Os quais tendem a adquirir crescente autonomia em suas decisões, agindo à revelia dos governos teoricamente responsáveis por regular as sociedades em que tais grupos estão estabelecidos.

[9] Ver Rosenau, 1990.

[10] Ver Kuhn, 1970. Observe-se que o próprio Kuhn considera muito pouco provável o surgimento de um paradigma de análise nas ciências humanas, em parte pela dificuldade em se obter consenso na

comunidade científica, em parte pela complexidade e dinâmica de seu objeto de estudo, o qual, inevitavelmente, sofre influência das próprias análises feitas a seu respeito.

[11] Isto é, diferentes sistemas conceituais estruturados em sentenças interrelacionadas que, em seu conjunto, constituem instrumentos a serem utilizados para ampliar a capacidade de análise da realidade internacional.

[12] Ver Aron, 1966.

[13] Ver Morgenthau, 1978. Morgenthau afirmava que ao analista cabia explicar o contexto internacional como se estivesse olhando por sobre o ombro dos chefes de Estado. Em sua opinião, somente assim teriam condições de explicar as razões pelas quais os Estados se comportam do modo como a História registra.

[14] Cabe observar que alguns desses princípios vêm sendo contestados, sem muito sucesso, em organizações internacionais, as quais, na visão de autores considerados idealistas, teriam condições de assumir certa autoridade no plano internacional, com vistas a impedir ações dos Estados contra suas próprias populações que violassem eventuais valores universais. A iniciativa de maior relevo nesse sentido diz respeito a um suposto "dever de ingerência" da comunidade internacional, por meio de suas organizações, em assuntos internos (que portanto deixariam de sê-lo) de Estados cujos governos violem abertamente princípios de proteção aos direitos humanos mais fundamentais – tal como estabelecidos, por exemplo, na Carta da ONU.

[15] Gilpin desenvolve de modo bastante sistemático a idéia de uma hegemonia no plano internacional, a qual teria, pelo menos, inicialmente, uma função positiva e estruturadora do sistema internacional, sem, contudo, prevenir a implementação de políticas possivelmente 'predatórias' deste ator hegemônico. Essa abordagem mescla dimensões econômicas e política da vida internacional, de modo interessante e produtivo em termos analíticos.

[16] O 'mecanismo' do equilíbrio de poder consiste exatamente nessa dinâmica de redistribuição de recursos de poder entre os Estados nacionais, por meio da qual os Estados tentam evitar que se estabeleça uma hegemonia no contexto internacional. Cabe observar que este mecanismo não implica a ausência de guerras, nem sequer o fato de que uma hegemonia não virá a estabelecer-se no plano internacional. Trata-se apenas da constatação de que, ao perceberem o crescimento desproporcional dos recursos de poder de um Estado específico, os demais organizam-se de modo a procurar contrapor-se a este possível Estado hegemônico. Para os realistas, este comportamento seria característica fundamental da ação dos Estados no plano internacional, os quais reagem racionalmente, no ambiente anárquico em que se encontram em função de sua preocupação com segurança.

[17] Isso não constitui exatamente um privilégio dos realistas, mas alguns de seus conceitos-chaves, como equilíbrio de poder ou anarquia, costumam ser utilizados de maneira imprópria tanto por alguns dos que se dizem integrantes dessa escola como, principalmente, por seus críticos.

[18] Os conceitos de poder estrutural e poder relacional foram desenvolvidos por Susan Strange (1988) e serão mais bem caracterizados mais adiante, no momento em que se vier a discutir as abordagens que privilegiam a economia política internacional.

[19] Ver Viotti & Kauppi, 1987.

[20] Em vez de considerar o Estado nacional unitário e racional, os "pluralistas" caracterizam-no como um conjunto de agências burocráticas imperfeitamente coordenadas por um governo central. Logo, suas decisões resultam do agregado das decisões das diferentes agências burocráticas em constante interação – e sob permanente influência – de outros atores organizados nas diferentes sociedades.

[21] Ver Krasner, 1982.

[22] Observe-se que a dimensão ideológica perde influência na medida em que os autores se preocupam com explicar a natureza do sistema capitalista de produção. Nesse caso, um autor liberal e um marxista contribuem, ambos de forma significativa, para explicar as razões da expansão do sistema capitalista de produção e suas conseqüências.

[23] Vale dizer que a própria noção de centro e periferia carrega em si a idéia de um desenvolvimento desigual, em que o centro dinâmico (e inovador) da produção capitalista é o principal responsável por promover o desenvolvimento econômico do sistema em seu conjunto, sem no entanto distribuir os frutos desse desenvolvimento de forma eqüitativa.

[24] É preciso ter em mente que essa deterioração dos termos de troca constitui fenômeno relativamente recente, associado a fenômenos tais que a revolução verde, o desenvolvimento tecnológico (responsável pela substituição de matérias-primas de produtos industrializados e pela rápida e progressiva concentração de valor na dimensão de conhecimento associada à produção) e a diferentes formas de protecionismo levadas a efeito pelos países mais avançados.

[25] Nas décadas de 50 e 60, inspirados nos teóricos cepalinos e dependentistas, muitos governos nos países da América Latina levaram a efeito modelos de industrialização por substituição de importações que visavam exatamente a romper esse círculo vicioso, por meio da produção, nesses mesmos países, dos bens de maior valor agregado até então importados.

[26] Ver Cardoso e Falleto, 1979.

[27] Países como os NIC's asiáticos, ou mesmo o Chile, seriam exemplo do primeiro caso, embora com uma orientação ideológica essencialmente distinta daquela propugnada pelos teóricos da Dependência, enquanto países como o Brasil constituiriam ilustração do segundo caso.

[28] Economistas liberais e marxistas tendem a fazê-lo, aqueles salientando os aspectos positivos da maior eficiência na alocação de recursos decorrente da liberdade concedida aos agentes econômicos; estes preocupando-se com as repercussões do aprofundamento das disparidades sociais, fruto da tendência à concentração de capital inerente ao sistema capitalista de produção.

[29] No primeiro caso, poder é entendido como a capacidade que tem um ator qualquer de constranger outros a agir de um modo que lhe interessa, o que eles não fariam na ausência de instrumentos ou recursos de poder sem os quais a coerção, por este ator, não teria lugar. No segundo caso, poder é visto como a capacidade de um ator qualquer de produzir determinados resultados. Mais do que o volume de recursos de poder à sua disposição, importa a capacidade deste ator de moldar as estruturas (inclusive de valores) dos processos decisórios internacionais e de estabelecer a agenda internacional.

[30] Cabe ressaltar, nesse contexto, a ascensão de outros Estados à condição de pólos de poder significativos no plano internacional, particularmente Japão e Alemanha. Gilpin sublinha, por um lado, que tal redistribuição de poder gera crise no sistema internacional, de vez que os papéis a serem desempenhados por esses atores ainda não se definiram e que sua influência restringe-se à esfera econômica. Por outro lado, observa que essa redistribuição decorre do aproveitamento, por tais Estados nacionais, da estabilidade conferida ao contexto internacional pela provisão, .pelos Estados Unidos, dos bens coletivos principais do sistema (na forma de regimes e instituições internacionais), em especial aqueles relativos às dimensões de segurança e de economia política.

[31] Ver Gilpin, 1987.

[32] De resto, essa trajetória de ascensão e queda dá nome ao principal livro do autor: Kennedy, 1989.

[33] A própria difusão do inglês como língua franca neste fim de século é vista como evidência da enorme influência dos Estados Unidos sobre o sistema internacional. Observações como essas são fortalecidas, ademais, por interpretações do papel dos Estados Unidos no atual contexto internacional que privilegiam o impacto da difusão de valores americanos mundo afora. Nesse contexto, ganham relevo visões como a de Nye (Bound to Lead), que focaliza na dimensão de "poder suave" dos Estados Unidos ou de Fukuyama, que observa a progressiva sobreposição de uma ideologia política, econômica e social, patrocinada pelos Estados Unidos, a outras formas de organização política e econômica das sociedades.

[34] A utilização de armamentos nucleares é possivelmente o exemplo mais ilustrativo, uma vez que seus custos são proporcionalmente superiores aos benefícios que seu emprego possam trazer, sobretudo quando se identifica o risco de uma escalada nuclear. Não obstante, seu espectro permanece uma ameaça, muitas vezes útil, e as implicações econômicas e tecnológicas da posse dessa tecnologia constituem importante recurso no plano internacional.

[35] Cabe lembrar que, nesses esquemas teóricos, atribui-se racionalidade aos Estados nacionais, de modo que tal comportamento desses atores é, em princípio, inconcebível.

[36] Na verdade, estamos falando, aqui, da racionalidade instrumental, a qual assume que os atores são capazes de identificar seus objetivos, hierarquizá-los, e estabelecer estratégias de custo e benefício que lhes faculte atingir os referidos objetivos. Assim, o modo como se comportam esses atores é semelhante, embora seus objetivos sejam distintos – motivo pelo qual as ações propriamente ditas são também diferentes.

[37] Ver Rosenau, 1990.

[38] Tais interesses não se restringiriam a uma sociedade específica, a menos que o leitor decida aceitar a visão de que a sociedade internacional já pode ser considerada como tal. Seriam interesses dispersos nas diferentes sociedades, comuns a atores sociais dispersos geograficamente e sediados em países regidos por diferentes governos. Tais atores não apenas comunicam-se uns com os outros, mas estabelecem vínculos, fortalecendo-se mutuamente para melhor interagir com os Estados nacionais. Além disso, é importante observar que, em última análise, tais atores sociais não representam senão os interesses da sociedade organizada, pois eles não precisam se submeter a eleições periódicas, de modo que não são alvo de responsabilização, pelo conjunto da sociedade, seja por aspectos positivos, seja pelos negativos, presentes em uma sociedade específica.

[39] Note-se que o próprio Rosenau não enxerga seu modelo como tal, mas como uma proposta absolutamente criativa para a análise das relações internacionais em um mundo "turbulento". De fato, há muita criatividade nessa proposta, pois o analista é obrigado a abstrair-se do mundo real, identificando de modo objetivo os processos e atores essenciais nas relações entre Estados nacionais e nas relações entre atores sociais, bem como nas interações desses diferentes atores. Ao fazer isso, a análise produzida ganha em clareza e objetividade, sem necessariamente perder profundidade. Mais que isso, esse processo é necessário para produzir análises sobre todos os temas nas relações internacionais contemporâneas, e não se assume, *a priori,* a maior importância relativa seja de um tipo de ator, seja de um processo específico (tal como a formação de regimes).

CAN THE UN CONSTRUCT A UNIVERSAL DOCTRINE OF HUMAN SECURITY?

Valerie de Campos Mello [*]

Introduction

Since the end of the Cold War, the United Nations has witnessed a shift of emphasis from the peace and security of nations towards the peace and security of people. Already at the end of the 1980s, the concept of security was enlarged in order to include environmental aspects. In the 1990s, the terminology at the UN has evolved towards the concept of " human security", a security that in its turn is highly dependent on a more sustainable, human centered concept of development. In this regard, one of the challenges the UN needs to face is to prevent conflicts by addressing the root causes of instability and conflict, such as political turbulence, poverty, lack of appropriate education and development disparities between nations or communities. There is increased awareness that development is one of the most effective prevention instruments and the key to post-conflict peace building. In this context, operational links among UN's work for peace-building, governance and development need to be consolidated. In his speech at the 1999 54th Session of the General Assembly, the Secretary General stated that "any armed intervention is itself a result of the failure of prevention". The Secretary-General called for the need for a shift in focus – from urgent crisis management to a more proactive approach aimed at preventing the eruption of violent conflict.

The second issue at the center of the debate on the role of the United Nations in the next Millennium is the issue of humanitarian intervention. The Secretary General's speech suggested that respect for human rights has become more important than the sovereignty of states. For him, the core challenge to the Security Council and to the United Nations as a whole in the next century will be " to forge unity behind the principle that massive and systematic violations of human rights – wherever they

Revista Cena Internacional. 3 (1): 117-131 [2001]

[*] Department of Political Affairs – United Nations. The views contained in this paper are the author's and to not necessarily reflect the views of the United Nations.

may take place – should not be allowed to stand". For that to happen, the Secretary General argued that states need to adopt a new and broader definition of national interest, a definition that would include the common goals of democracy, pluralism and human rights.

Finally, the UN is increasingly dealing with business actors and attempting to establish partnerships with the private sector. This trend concretized with the launching by the Secretary General in July 2000 of the "Global Compact", a UN-sponsored platform for encouraging and promoting good corporate practices and learning experiences in the areas of human rights, labor and the environment. But it also means that considerations of the role of corporations in conflicts will increasingly dominate the peace and security agenda.

This paper argues that the focus on human security rather than on the security of states constitutes the foundation of an emerging "UN doctrine of human security", a doctrine composed of three concepts which are at the heart of today's debate in the area of peace and security: the emphasis on conflict prevention, discussion of possible criteria for humanitarian intervention and a process of developing guidelines for corporations in zones of conflicts. These three issues challenge classic definition of sovereignty and the traditional emphasis on governments. The aim of the paper is to critically assess this doctrine of human security and its meaning for the work of the United Nations. In particular, the paper will consider whether the UN can construct a universal doctrine of human security, one that would be considered legitimate not only by all states but also by all peoples. It will try to evaluate if the trend emphasizing conflict prevention, business actors in conflicts and humanitarian intervention is likely to create a major North-South divide or whether there is ground for a common understanding that would include developing countries' concerns and priorities. The hypothesis developed is that the present international system presents both structural, material and moral characteristics that are major obstacles to the possibility of the UN constructing a consistent and legitimate basis for a universally accepted doctrine of human security.

The perspective taken in the paper is a critical, International Political Economy (IPE) approach. It is critical because it tries to go beyond "problem-solving" approaches to international peace and security and to question the basis and foundations of the present international order (Cox, 1986). It is also an IPE approach in that it looks at the interaction between state and markets from a perspective that tries to overcome the classic domestic-international distinction. It stresses how *global* factors help structure and condition *national* policies and processes. It focuses on the *globalization process* as the key to understanding the transformations in state-society relations taking place

in the 1990s. It identifies the existence of a globalization project, understood in McMichael's definition, as "an emerging vision of the world and its resources as a globally organized and managed free trade/free enterprise economy pursued by a largely unaccountable political and economic elite" (Mc Michael 1996:300). This globalization project plays a major role in determining the conditions for peace and security.

The paper will first insert the issue of human security in the global international order: Why are we talking about prevention, intervention and the role of corporations in conflicts today? What is the interaction between structural change in the international political economy and conditions for peace, stability and democracy? Second, it will briefly explore what I have identified as the three central components of an emerging " UN human security doctrine", namely, conflict prevention, humanitarian intervention and the role of corporations in conflicts. Finally, it will turn to the obstacles undermining the UN's ability to construct a legitimate doctrine of human security. It will examine if and how clear and consistent criteria could be devised in order to ensure that the doctrine of humanitarian intervention is applied on an equal basis. At present, such criteria do not exist. When and in what manner do outsiders have a right or a moral duty to intervene, in the sense of interfering in a conflict where one or more of the parties want outsiders to keep out? When can we say that an intervention is done on humanitarian grounds, and when is it a political or an economic operation? The main concern will be to examine how such a doctrine could accommodate concerns from the "South", that is, not only from governments but also from the peoples. The paper will conclude by considering the implications of these trends for the work of the United Nations. Forging a common definition of what is in the " global interest" will no doubt require some evolution in the UN's practices in the area of peace and security. The paper will attempt to critically assess the political significance of these recent trends.

I. The International Political Economy of Human Security

In order to fully understand the multiple dimensions of the issue of human security, it is important critically to insert it in the global international order: Why are we talking about human security today? What is the impact of economic globalization on security? What is the interaction between structural change in the international political economy and conditions for peace, stability and democracy?

Being able to devise a more integrated approach to human security implies identifying the political and security implications of economic trends. In the context of economic globalization, several countries, be they developing countries or

economies in transitions, are redefining their international insertion. In most developing countries and economies in transition, liberalizing policies of the so-called " Washington Consensus" were adopted in the 1990s (Williamson 1990). This new policy framework included stabilization, trade liberalization, privatization, and state reform. In Latin America for example, a number of states are seeking to redefine their insertion in the international political economy in a favorable way and to master a transition from a developmentalist to a coordinating type of state (Bresser Pereira, 1996). Despite a slowdown after the Asian financial crisis of August 1998 and subsequent financial crisis, the present international context has ensured an abundant flow of foreign direct investment to a number of developing countries. However, the persistence of structural problems, such as the reproduction of patterns of exclusion and the uneven character of globalization, pose serious threats to the chances of a development model which would be socially just, ecologically sustainable and fully participatory.

Often, the new policy framework, including trade liberalization, privatization and state reform, neglects deeply-rooted problems such as exclusion and social justice. In many countries, globalization has meant a significant increase in unemployment figures and inequality standards. Economic globalization and the focus on market instruments have been accompanied by a reduction in the role of the state. The need to address fiscal deficits in order to attract foreign investors has often meant a drastic reduction in social spending. Finally, globalization and economic integration can increase the vulnerability of countries and societies to global events. Financial crisis have immediate consequences, not only at the economic and social but also at the political level, undermining state's autonomy and control over domestic issues. It can be argued that the Asian financial crisis played a major role not only in precipitating the fall of President Suharto of Indonesia, but also in determining the way in which the crisis in East Timor and in Aceh have been dealt with by the new government.

All these trends have a clear influence on political stability, governance and on security standards. The basic fact that defines the debate in the area of peace and security today is that conflicts are no longer strictly military in nature, and solutions to them are therefore not to be sought exclusively in the military arena. In this increasingly interconnected world context, the United Nations must be ready to take action when a deteriorating economic situation means a threat to political stability or when it constitutes a threat to peace. It must also be prepared to assist the most vulnerable groups. Stability and security are highly dependent on sustainable development, a better income distribution and social protection mechanisms. When states can no longer assume that function, the UN must seek other channels to ensure

that children and women, for example, do not suffer disproportionately from the lack of support.

II. Defining the UN Doctrine of Human Security

The set of concepts that I have identified as forming an emerging "UN doctrine" of human security derive from the recognition that there has been a shift away from the security of states to the security of peoples. That shift has led the UN to focus on conflict prevention, to engage in discussions on humanitarian intervention and to develop ideas on the role of corporations in zones of conflict.

1. Conflict prevention

The leitmotiv of UN activities in the field of peace and security today is the focus on the need to "move from a culture of reaction to a culture of prevention". The Charter of the United Nations underlines that the very goal of the organization is to "save succeeding generations from the scourge of war". In order to understand what such move entails, it is useful to differentiate between *operational prevention*, undertaken when violence appears imminent, which is the realm of classic diplomacy, and *structural prevention*, which implies addressing the root causes of conflict.

It is now widely recognized that conflict prevention can only be achieved through a better understanding of the development/democracy nexus. In this context, a broad view of the causes of conflicts is necessary. Michael Lund (1996:37) defines prevention as "action taken in vulnerable places and times to avoid the threat or use of armed force and related forms of coercion by states or groups to settle the political disputes that can arise from the destabilizing effects of economic, social, political and international change". According to the Commission on Global Governance, "a comprehensive preventive strategy must first focus on the underlying political, social, economic and environmental causes of conflicts". Conflicts need to be perceived as resulting from not only insecurity, but also from inequalities that may exacerbate security concerns and from perceptions that fuel incentives to initiate or to support a conflict. In addition, there is an interaction between these causes, with long-term structural factors such as income inequality of land access interacting with more immediate, mobilizing factors. Prevention efforts thus need to be based on comprehensive approach, addressing multiple factors in a coordinated fashion and emphasizing the economic factors.

The Carnegie Commission (1997:37, 69) distinguishes "structural prevention", which implies addressing the root causes of conflict, from "operational prevention", undertaken when violence appears imminent. While operational prevention has always been the realm of classic diplomacy, "structural prevention" is not part of mainstream diplomatic affairs. Certainly, all agree that efforts need to be made to prevent situations from reaching the point of imminent violence. But addressing the structural conditions that nurture the root-causes of conflicts is a task that goes way beyond the traditional understanding of peace and security. A structural approach to prevention diminishes the tendency to use violence to settle differences. Structural prevention encompasses putting in place international legal systems, dispute resolution mechanisms, and cooperative arrangements; meeting people's basic economic, social, cultural and humanitarian needs; and rebuilding societies that have been shattered by war or other major crises (Carnegie Commission: 6,19).

And it is in this field that the UN has a major role to play, in helping co-ordinate international efforts of all agents – international financial institutions, NGOs, business, states – and carry out structural prevention strategies. Major efforts need to be undertaken to increase co-operation and dialogue with International Financial Institutions, which are technically part of the UN family. The IMF has a major say in the design of fiscal policies, which can lead to social unrest and political violence. It also has means to influence military spending, another important element influencing conditions for peace. While its inability to allocate resources within a country pose constraints, it could nonetheless play a more positive role in the creation of a favorable context for sustainable peace. The World Bank, on the other hand, is an actor in a privileged position for preventive activities. Recently, responding to outside criticisms, the Bank has undergone a major change in its policies in an effort to become more accountable and transparent. There has been a "greening" of World Bank policies, with efforts to ensure that Bank's projects did not damage the environment and to include sustainable development as one of the Bank's priorities. There has also been an increased emphasis on social spending, instead of large scale infrastructure projects of the 1960s-1980s. That shift also includes a more careful consideration to the links between the Bank's policies and peace and security. The Bank now has a Post-Conflict Unit which is "dedicated to easing the transition to sustainable peace and supporting socio-economic development in conflict-affected countries". It recognizes that economic and social stability and human security are preconditions for sustainable development and that it should address potential spill over effects of conflicts to other countries and to a whole region. The Bank's analytical work in this area attempts to increase understanding of the root causes, catalysts, indicators and policy implications

of conflict and post-conflict recovery. That implies that peace and security issues are now an integral part of the Bank's agenda.

At present, developing countries feel that the topical priority on prevention and intervention might divert attention from the most pressing imperative of economic development. They are also wary that prevention will mean increased foreign interference in domestic economic policies, social policies etc.. It is true that UN bodies and agencies already interfere in domestic affairs on a regular basis, and even more so, the Bretton-Woods institutions. But what this doctrine suggests is to institutionalize the legitimacy of UN interference in the name of preventing violent conflict. That would in its turn imply creating stronger links between the political and economic branches of the UN. For example, the Security Council would need to address economic, social or environmental issues likely to create strong instability and to fuel conflict. In addition, the Secretariat would have to be more active in defining political strategies to deal with such economic and social problems.

2. Humanitarian Intervention

The second concept which defines the "UN doctrine" of human security is the issue of humanitarian intervention. The Secretary-General's speech on humanitarian intervention during the 1999 54th Session of the General Assembly provoked strong reactions amidst member states. In that speech, the Secretary-General defined the core challenge of the UN as being to forge unity behind the principle that massive and systematic violations of human rights – wherever they take place – should not be allowed to stand. If prevention efforts fail, and in the case of clear violations of human rights, the UN has the moral duty to intervene.

The speech was given in the context of the 1999 NATO intervention in Kosovo and the establishment of the UN peace-keeping mission in East Timor, two clear cases of massive human rights violations. Of the countries that responded to the Secretary-General in their remarks, 32 countries were either against or negatively inclined toward humanitarian intervention, while only 8 countries were generally supportive. Most important is the fact that the positions reflect a North-South divide, with developing countries emphasizing sovereignty as a fundamental and unchangeable principle. The President of Algeria for example asked " is interference valid only for weak or weakened states or for all states without distinction?" The debate on interference is likely to dominate discussions on the role of the United Nations in the next Millennium.

It is interesting to explore the causes for developing countries' resistance to a broader UN role in prevention and intervention. First, there is the legitimate concern that prevention and intervention would take place only when it is in the interest of the big powers. The United Nations would need to determine if and how clear and consistent criteria could be devised in order to ensure that the doctrine of humanitarian intervention is applied on an equal basis. At present, such criteria do not exist. When and in what manner do outsiders have a right or a moral duty to intervene, in the sense of interfering in a conflict where one or more of the parties want outsiders to keep out? When can we say that an intervention is done on humanitarian grounds, and when is it a political or an economic operation? For Mortimer, "effective intervention needs to be clearly political, involving the use of force to neutralize whoever and whatever is threatening the "security of people" (Mortimer 1998). The issue is of course who defines the security of people. While the United Nations stands for principals generally accepted as universal, the definition of when an intervention in the name of these principals is legitimate will tend to be forged by those possessing the material and political capabilities to intervene. Finally, intervention raises the issue of state's sovereignty. Intervention is perceived as undermining one of the most essential roles of the state, namely, defending territorial integrity, thus constituting a threat to the very basis of international relations.

3. The Role of Corporations in Conflicts

The third component of the "UN doctrine" of human security is the increased recognition of the role of non-state actors and in particular the role of corporations in zones of conflicts. This recognition comes in a context whereby the UN is attempting to establish partnerships with the business sector. The Global Compact, which comes with the slogan "shared values for the global market", is "an initiative to safeguard sustainable growth within the context of globalization by promoting a core set of universal values which are fundamental to meeting the socio-economic needs of the world' s people". It is a UN-sponsored platform for encouraging the private sector to adhere to standards of corporate social responsibility and to support core values within their sphere of influence in the areas of labor standards, human rights and environment practices. While the Global Compact does not have direct guidelines for corporations in zones of conflict, it does touch on the issue by affirming that "today, the United Nations strongly supports the view that thriving markets and human security go hand in hand". Work is underway to think of ways to develop guidelines for the role of corporations in zones of conflict.

The issue of natural resource-based conflicts and of the role of transnational corporations, financial institutions and other non-state actors has attracted increasing attention recently, particularly with regard to conflicts in Africa. The issue has featured prominently in the UNITA Sanctions Report (S/2000/203 of 10 March 2000), the Security Council debate on the illegal exploitation of natural resources in Africa, a series of articles in the New York Times, and other recent reports of the UN, NGOs, academic institutions and think tanks.

Conflict over natural resources is by no means a new phenomenon. Natural resources, although not the only sources of violent conflict, have been a crucial factor in most conflicts since the beginning of history both in an international and intra-state context. In most of the current conflicts, the abundance of natural resources such as timber, oil, or drugs rather than the scarcity is a powerful driving force for conflicting parties. While the UN has made much progress in establishing international norms and principles in the field of human rights, labor standards and the protection of the environment and has a well-defined mandate in these areas, the business sector's activities in zones of conflict are largely taking place in a legal void. Moreover, the UN has no clearly defined mandate in this area. However, international trade negotiations and the UN Millennium Report which calls on global corporations to assume greater social responsibilities and pursue "good practices" in the spirit of a "global corporate citizenship" [Millennium Report, para. 47], have created what some see as a solid foundation for the development of a UN role in this area.

Since the launching of the Global Compact at the World Economic Forum in Davos, Switzerland, in January 1999, a much more favorable climate had been developed between the UN and the business sector. Transnational corporations are becoming increasingly aware of the fact that greater economic rights and assuming more social responsibility have to go hand in hand. Furthermore, global businesses are paying increasing attention to their public image and are thus beginning to seek guidance from the UN regarding principles and standards of conduct in areas of violent conflict. This had created a window of opportunity for some form of UN action in this field.

The UN had already established channels of communication with a large number of international corporations and has held a number of meetings with the business sector and civil society in May and July 2000, which focused on the role of the private sector in areas of conflict. The World Bank is also very active in this field. The UN needs to promote the analysis of the different aspects of resource-based intra-state conflicts and to re-assess the implications of the economic agenda in conflict analysis and decision-making within the UN.

There is a general sense that the UN's activities in this area should be integrated into the already existing framework of the Global Compact as a fourth category. This fourth category could call upon the private sector to embrace and enact good practices in areas affected by violent conflict and support conflict prevention and conflict management activities of the UN. The aim would be to develop a set of principles or guidelines of social responsibility for the conduct of legitimate private sector actors in zones of conflict. However, there is a view that efforts to establish principles of social responsibility for the private sector in zones of conflict should not be framed into a "Code of Conduct", since this might jeopardize UN activities in this field.

Such attempts are quite controversial for a number of reasons. First, several states are suspicious of initiatives such as the Global Compact and of possible parallel attempts to develop guidelines on the issue of corporations in zones of conflict. They point out that the Secretary-General is actually bypassing states, and that he does not have the mandate to do so. The UN Secretariat should do what governments ask it to do, and not engage in direct contacts with the private sector. They see it as a move away from sovereignty and from the primary role of states in the area of peace and security. Second, most corporations originate from rich countries. Holding a permanent dialogue with such actors and allowing them to have an even greater influence on the UN agenda would lead to even more concentration of decision-making in the hands of a few, powerful actors. Finally, NGOS and civil society at large claim that they do not enjoy the same kind of privileged access that business enjoys to the UN Secretariat and to UN agencies and programs. They argue that the role of the UN should be to monitor these corporations, which are major human rights, labor and environmental standards violators, rather than to enter into partnerships with them.

III. Obstacles to the UN Doctrine of Human Security

There are a number reasons that would constitute obstacles to the construction by the UN of a universally legitimate doctrine of human security. First, there are structural obstacles, that is, historical, political, and economic constraints linked to the very structure of the international system. Second, there are issue-specific, material obstacles. And third, there are moral obstacles that question the very legitimacy of the emerging "UN doctrine of human security".

1. Structural obstacles

First, there is a fundamental tension between the individual centered basis of the new "UN doctrine of human security" and the state-based foundation of the UN

Charter and of the international system as a whole. It is true that the foundations of absolute state sovereignty have been eroded and that what constitutes a threat to international peace and security has been redefined so as to include issues such as AIDS, natural resources, and human rights, amongst others. However, states continue to carry the primary responsibility for providing security and welfare to their citizens. The sovereignty argument will continue to be a constant obstacle on the way to the development of an individual-based doctrine of human security.

And supposing that all states would agree that conflict prevention is desirable, that humanitarian intervention is an acceptable principle and that a direct partnership between the UN and business on peace and security issues is legitimate, there are very few guarantees that decisions would not be taken on an ad hoc basis. The Secretary-General's statement to the General Assembly in 1999 elicited strong rebuttals during the General Debate that immediately followed. Algeria's President Bouteflika argued that "sovereignty is our final defense against the rules of an unequal world". A rapid *tour d'horizon* of world politics shows that international coalitions were rapidly formed to intervene in Kosovo and in East Timor, but that there is no mention of intervening to stop gross violations of human rights in Tibet nor in Chechnya.

It is also important to consider the implications of the new trends for the work of the Security Council and the prospects for its reform. The structure of the Security Council and the differentiated access that Permanent 5 or OECD member states have to the UN Secretariat seem to indicate that the criteria for intervention and prevention would be forged by those possessing the political and military capabilities to intervene. If the Security Council were to be asked to act on behalf of the " global interest" and no longer on the basis of the interests of the winners of the Second World War, the issue of the membership of the Council would need to be addressed. David Malone has shown that, while the Council's decision-making ability and its informality have improved in the 1990s, there has been a perceived marginalization of weaker voices within the United Nations that suggests that any reform must contain a greater emphasis upon consensus (Malone 2000).

Progress on the issue of membership could help alleviate some developing countries' fear that the Council only acts when the interests of powerful members states are at stake. Forging a common definition of what is in the " global interest" would no doubt require some evolution in Council's membership and practice.

2. Material obstacles

The second type of obstacle is issue-specific and relates to material difficulties. The most important problem in this case seems to be the lack of support by the hegemon.

US support to UN activities in the area of peace and security should not be taken as a given. While progress is expected now that the US has agreed to par part of its arrears, its dubious stance as regards the UN is a major constraint on the UN's ability to obtain funds for peace missions and for conflict prevention activities. Although there is clear support from the European Union, and in particular from Britain and from the Nordic countries, the support of the US remains crucial. However, the US seems more interested in being able to decide on a case-by-case basis according to its national interests. Its position on the International Criminal Court is illustrative of that. Even though there is a certain degree of sympathy for the UN within US diplomatic circles at the State Department, there is no guarantee of political support. UN human security activities are thus bound to be considered on an ad hoc basis.

A second and obvious kind of issue-specific constraint has to do with the lack of material resources. There is no intelligence structure within the UN. Efforts to establish an information analysis unit within the Department of Political Affairs to assist the Executive Committee on Peace and Security have been rejected by member states. In addition, the UN has no embassies, only a few political missions. The idea of using the UN Development Programme's (UNDP) country offices as "UN embassies" has not been accepted by member states, who interpret such a move as a direct form of political interference. Presently, the UN does not have the staff, the technological resources nor the resources to consider expanding its peace and security agenda to operationalize that "human security doctrine".

Finally, there is a lack of coherence in Member states' attitudes towards the human security agenda. Delegates serving in the Security Council sometimes have different positions than delegates serving in the Fifth Committee (Budget). Diplomats have different priorities than finance ministry delegates and than delegates in the Third Committee (Humanitarian affairs). This is hardly surprising, as it reflects the existence of diverging positions within one government. Governments are not homogeneous actors, where conflicts over competing views and competing agendas are frequent. Unfortunately, that diversity contributes to making the UN's efforts in that field even less coherent and difficult to coordinate and adversely affects funding.

3. Moral obstacles

Third, there are moral considerations to take into account when discussing the UN's doctrine on human security. A number of authors believe that, despite opposition of member states, there are moral grounds for that doctrine. There are conventions on

human rights, and on rights and duties of states. If states don't comply with their legal obligations, intervention becomes legitimate.

The focus on individuals rather than on states seems to be justified by the fact that, today, violent conflicts and wars tend to occur within the boundaries of national territory. Most conflicts are internal conflicts. Often, states are the very perpetrator of violence against their populations and do not guarantee the security of their peoples. In these situations, UN intervention appears as legitimate. However, as it stands today, there are no mechanisms to guarantee that those affected by conflicts would participate in the definition of criteria or guidelines for intervention. The major moral obstacle is thus the inadequate participation by the populations afflicted by conflicts in the UN's response to their plights. While there have been efforts to develop networks, links between local movements and NGOs and NGOs in the North, the extent to which "peoples" can participate in the elaboration and evening the implementation of this doctrine is yet very limited. The gender dimension is particularly striking. Peace and security is a male issue *par excellence*: traditionally, men fight wars, not women. Men are peace-keepers, not women. Most of the time, women are excluded from decision making fora, while their role in peace building is fundamental.

Finally, as far as the role of corporations is concerned, it is often the case that corporations have a direct role in fuelling conflicts. The role of some oil companies in feeding social and political unrest in Africa has been well documented. Does that make them legitimate interlocutors for the UN? The UN runs the risk of being co-opted, of ending up strengthening their legitimacy and acceptability. After Seattle and other protests, corporations are keen on having a universal moral approval of their activities. Should the UN contribute to rubber-stamping corporations' role? The setting of standards for corporations' activities at the international level could contribute to des-empowering populations affected by their actions as national participatory structures are bypassed.

Conclusion

This paper has tried to use an International Political Economy perspective to look at some of the major issues in today's debate on human security. It has placed emphasis on the structural constraints that limit the possibility of the construction of a legitimate UN doctrine of human security. It has tried to determine who gets what, why and how (Strange 1986). The paper was also interested in those excluded from global processes taking place at the UN, not only developing states, but also peoples from the South. In addition, it has attempted to present a critical view of such a doctrine

by going beyond the mere need to "solve problems", that is, to define criteria for intervention and prevention, in order to question the very structure of the international system, the legitimacy of its actors, including the UN. Is such process desirable? What would be the effects of such a doctrine? Would it increase participation of excluded populations? It has tried to shed some light on the chances of bringing about real change in the human security activities of the UN taking into consideration the apparently conflicting views between North and South on prevention and intervention and the lack of participation by the South in decision-making fora.

In the face of the existing obstacles, what are the future prospects for the UN doctrine of human security? This shift towards a more individual centered concept of peace and security will no doubt be an extremely laborious process. However, while its legitimacy can be questioned, this paper would like to conclude by saying that it is still a desirable project. The project of trying to build consensus is still a legitimate enterprise. International law has always been primarily soft law and open to different interpretations. In addition, the process of building a more individual-based vision of security seems more possible today than it was in the past. The shift away from traditional interpretations of sovereignty will make this doctrine more and more acceptable. Finally, as to the role of civil society in this process, and, more specifically, the role of peoples in the South, it can be hoped that populations in the South will find new ways to make their voices heard and to participate in UN affairs.

References

Bresser Pereira Luiz Carlos (1996) Economic Crisis and State Reform in Brazil. Towards a New Interpretation of Latin America. Boulder and London, Lynne Rienner.

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1997. Final Report. Washington D.C.: Carnegie Commission of Preventing Deadly Conflict.

Commission on Global Governance (1995) A Call To Action. Summary of Our Global Neighborhood. Geneva.

Cox, Robert (1986) 'Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory'. In Robert Keohane, Ed., Neorealism and Its Critics . New York : Columbia University Press: 204-254.

Lund Michael S. (1996) Preventing Violent Conflict: A Strategy for Preventive Diplomacy. Washington, D.C.:U.S. Institute for Peace.

Malone, David M. (2000) "The Security Council in the1990s: Inconsistent, Improvisational, Indispensable?". In Ramesh Thakur and Edward Newman (eds.) New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security and Governance. Tokyo, the United Nations University: 21-45.

McMichael Philip (1996) Development and Social Change. A Global Perspective. Thousand Oaks (CA), London and New Delhi, Pine Forge Press.

Mortimer Edward (1998) "Under What Circumstances Should the UN Intervene?". In O. Otunnu and M. W Doyle Peacemaking and Peacekeeping for the New Century Boston, Rowman and Littlefied.

Strange Susan (1988) States and Markets. An Introduction to International Political Economy. London, Pinter Publishers.

Van de Walle Nicolas (1998) Economic Globalization and Political Stability in Developing Countries. Washington D.C., Rockfeller Brothers Fund.

Williamson John (ed.) (1990) Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington D.C., Institute of International Economics.

INSERÇÃO INTERNACIONAL DE QUASI-ESTADOS NO SÉCULO XX: A POLÍTICA DAS NAÇÕES UNIDAS

Simone Martins Rodrigues *

Introdução

A formação do sistema de Estados moderno e sua expansão para todos os continentes do globo teve como conseqüência a consolidação de uma sociedade internacional heterogênea e assimétrica, apresentando não só grandes potências como também pequenos Estados como membros. A prevalência das instituições consolidadas em Westfália – em especial, a soberania, a independência e a igualdade jurídica – gerou um problema que deve ser enfrentado por todos os Estados: a inserção internacional de Estados fracos e pequenos que compartilham com as grandes potências as mesmas prerrogativas face às normas internacionais. As Nações Unidas, como a organização interestatal coletiva de maior representatividade, criam um arcabouço normativo e institucional com o intuito de lidar com este fenômeno. Primeiro, promovendo a descolonização dos territórios dependentes; depois sustentando Estados vítimas de colapsos internos.

A permanência destes Estados na sociedade das nações, como territórios soberanos e independentes, está passando por um período de severa instabilidade. O fenômeno das longas guerras civis que dilaceraram alguns países a ponto de provocar o total colapso de suas instituições civis, políticas e administrativas parece ser a grande marca do final do século XX. O mundo que emergiu após o fim da Guerra Fria está permeado por conflitos étnicos e nacionais que têm levado ao questionamento de governos constituídos e à disputa da autoridade central dos Estados. Muitos Estados estão sendo fragmentados em novos países ou estão passando por um período de falência política e institucional.

Podem-se enumerar várias origens para estes problemas, sejam internas, sejam externas. Em cada caso, pode-se elencar uma fileira de causas sociológicas, políticas e

Revista Cena Internacional. 3 (1): 133-152 [2001]

* Professora do curso seqüencial em Relações Internacionais da PUC-RJ, mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e doutoranda em Ciência Política pelo Iuperj.

econômicas para a eclosão dos combates. Mas, um fator está presente em quase todos os casos como determinante para a crise: o colonialismo. A prática da colonização, principalmente da África e da Ásia, foi baseada na maioria das vezes na exploração dos recursos naturais e do tráfico negreiro, a fim de abastecer o mercado europeu, o que gerou desagregação e declínio das formas tradicionais de organização política peculiares da região[1] .

No final do século XIX, houve a partilha da África entre as maiores potências européias, que criaram um aparato doutrinário para justificar a iniciativa. Foi desenvolvida a doutrina paternalista de que a população estrangeira deste continente era incapaz de se autogovernar e de desenvolver instituições organizadas segundo as exigências do Estado-nação moderno; por isso, era necessário o controle exercido pelos Estados desenvolvidos da Europa. Foi denominada de teoria do *sacred trust of civilization*, que tem paralelo com os motivos defendidos pelos colonizadores da América para dominarem os indígenas locais[2]. As conseqüências foram fronteiras impostas de forma não condizente com a realidade tribal da África e apoio a certas elites étnicas em detrimento de outras, acirrando as rivalidades entre elas. Era a política do “dividir para governar”.

O colonialismo marcou de forma indelével o desenvolvimento das sociedades asiáticas e africanas e criou um problema para a política internacional na medida em que a estabilidade política e a independência destes Estados influenciam o desenvolvimento econômico e a garantia de um ambiente pacífico na região onde estão localizados. Por isso, a ONU não tem ignorado a importância de apoiar estes Estados na busca da construção e da consolidação de instituições aptas a responder aos interesses e às necessidades dos habitantes destes países.

Na sociedade internacional representada em Westfália também havia pequenos principados europeus e Estados em formação, mas estes tiveram a seu favor dois séculos de história para se estabelecerem, sem nenhuma forma de paternalismo por parte de outros Estados. A expansão dos impérios europeus trouxe para os territórios fora da Europa dominação e colonialismo. Antes da Segunda Guerra Mundial, ainda havia uma clara distinção entre europeus e não-europeus e prevalecia a idéia de que a Europa era a responsável por levar a “civilização ocidental” aos povos bárbaros. Mesmo com a expansão da idéia de sociedade internacional, nos anos trinta deste século, ainda havia vastos territórios na Ásia, África e Oceania que não passavam de questões de jurisdição interna de potências coloniais.

O paternalismo ocidental representado nas proposições defendidas pelos Estados que partilharam a África foi institucionalizado na Liga das Nações com a criação das Comissões de Mandato Permanente, instituídas principalmente para os territórios

que antes pertenciam às potências derrotadas na Primeira Guerra. O artigo 22 da Convenção da Liga prescrevia a necessidade de se criar uma tutela exercida por certas nações avançadas sobre territórios habitados por povos ainda não capazes de se manterem por si mesmos, segundo as exigências do mundo moderno.

No entanto, depois de 1945, o princípio da autodeterminação dos povos ganhou a agenda internacional de forma bastante enfática transformando toda forma de dependência – fosse protetorado, mandato, colônia ou tutela – indesejável para o sistema de Estados. O sistema legal da ONU é permeado por normas garantindo o direito à autodeterminação dos habitantes das colônias bem como repudiando a prática do colonialismo. A autodeterminação passou a ser um pressuposto para o respeito aos direitos humanos e, sendo assim, tanto o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais quanto o Pacto de Direitos Civis e Políticos prescrevem que “ (...) todos os povos têm o direito à livre determinação. Em virtude deste direito eles livremente estabelecem sua condição política e provêem seu desenvolvimento econômico, social e cultural”[3] .

A partir da Segunda Guerra Mundial, a sociedade internacional passou a incorporar um grande número de novos e fracos Estados. Poderiam ser considerados juridicamente iguais, mas, na prática, a maioria não apresentava as características clássicas de um Estado-nação europeu. Hoje, a Organização das Nações Unidas engloba em seus quadros quase todos os Estados reconhecidos do mundo. Num planeta com cerca de 200 Estados, 189 participam desta Organização[4] . E é neste fórum que os problemas com os chamados por Robert Jackson de “quasi-estados” aparece de forma mais clara. Na ONU, estão representadas não só as grandes potências, mas também os territórios reconhecidos como verdadeiros Estados soberanos, mas que nem de longe manifestam as características de um.

Segundo Siba N’Zatioula Grovogui, existem quatro regimes jurídico-políticos que definem a posição da colônia na ordem internacional e, consequentemente, determinam sua relação com o Ocidente. O primeiro, que tem sua origem na bula papal de Alexandre VI de 1493, permeia o período do Sacro Império Romano e termina nos anos do tráfico negreiro transatlântico. O segundo começa com a Conferência de Berlim em 1884-5 e termina com o terceiro regime representado pelo sistema de mandato criado pela Liga das Nações em 1919. O último é introduzido pelas Nações Unidas, estabelecendo a tutela internacional e, posteriormente, a independência dos Estados coloniais. A crise que se recrudesce nos anos noventa e a introdução das operações de paz multidimensionais entre as respostas legítimas a estes problemas parecem iniciar um novo regime, não para lidar com territórios formalmente dependentes, mas para garantir sua permanência no sistema internacional.

Desde a criação das Nações Unidas, a independência e a estabilidade dos Estados africanos têm estado presentes na agenda internacional. Aproveitando a expressão de Tocqueville, os primeiros anos da organização inauguram uma nova "era da igualdade" entre os Estados. Apesar das diferenças de tamanho, população, recursos e poder, os discursos proferidos nos foros internacionais saúdam a igualdade jurídica entre os Estados como fundamento de uma nova era em que cada comunidade política teria direito a sua autodeterminação. Ainda que a assistência internacional, em diversos âmbitos, continuasse sendo garantida, a meta era que cada uma das colônias passasse a se desenvolver sem a ingerência das metrópoles, conduzindo sua política doméstica conforme suas próprias definições. A "era das descolonizações" marca o fim de grandes impérios além-mar, principalmente o britânico e, com mais resistência, o francês.

A fim de garantir a soberania e a independência das ex-colônias, a ONU estabeleceu um abrangente arcabouço legal e institucional para viabilizar o processo de descolonização o mais rápido possível e a formação de Estados onde antes eram territórios dependentes. Ao contrário da história das relações internacionais, de Westfália à Segunda Guerra Mundial, soberania passou a ser criada de forma artificial, de fora para dentro. As lutas sociais, as ações de resistência às metrópoles e os movimentos de independência dentro destes territórios também tiveram um papel crucial na consolidação destes novos Estados. Mas, sem a conjunção de fatores internos e externos, em especial a atuação das Nações Unidas, a independência da maioria deles poderia ter sido adiada por um período de tempo indeterminado.

A ONU tem uma política muito clara para tratar dos *quasi-estados* – denominados assim em função de sua fraqueza política e institucional, seja porque eram ex-colônias, seja porque emergem de longas guerras civis. Neste trabalho, procura-se analisar como a Organização das Nações Unidas atuou em defesa da soberania e da autodeterminação dos povos diante do fenômeno da descolonização depois da Segunda Guerra Mundial e dos Estados falidos nos anos oitenta e noventa. Esta análise busca estabelecer continuidades e descontinuidades entre os dois últimos regimes estabelecidos para garantir a soberania e a independência formal destes Estados, que empiricamente não manifestam condições para isto. As Nações Unidas mudam a forma como lidam com os *quasi-estados*, mas não o objetivo de inseri-los e mantê-los no sistema internacional.

Cabe ressaltar que a ONU não é uma entidade altruísta e ideal. O envolvimento com o suporte de territórios dependentes corresponde a uma ideologia dominante desde o pós-Segunda Guerra, que solicitava a abertura dos mercados e a existência de democracias formais. Este artigo não pretende entrar no mérito das vantagens e desvantagens das políticas adotadas no âmbito da ONU, mas apenas lançar luz sobre

os dois maiores aparatos construídos para lidar com as questões referentes à soberania destes Estados. Em muitos Estados, foi fundamental a intervenção internacional; em outros, serviu apenas para agravar a condição de dependência. Antes de se posicionar *contra* ou *a favor* das políticas implementadas pela ONU, antes de se pensar em alternativas mais aperfeiçoadas, precisa-se conhecê-las.

A Descolonização da África e da Ásia e o Sistema de Tutela Internacional

No fim da Segunda Guerra Mundial, grande parte dos países dos continentes africano e asiático estava sob o domínio de países europeus e do Japão. Outros poucos países estavam ainda sob a tutela da Liga das Nações em função do fim da Primeira Guerra Mundial. Em virtude de muitos interesses e circunstâncias que não importa detalhar aqui, a ONU foi criada tendo como uma de suas metas principais promover a independência e a emancipação destes países. Foi a primeira resposta internacional ao problema do colonialismo que debilitou, e ainda debilitava muitos territórios, além de provocar os interesses expansionistas de alguns governos.

A Conferência de São Francisco que deu lugar à criação da ONU pode ser considerada um importante marco no movimento anticolonial que já vinha se desenvolvendo há alguns anos. As potências coloniais presentes em São Francisco, principalmente França e Inglaterra, esperavam uma lenta evolução do sistema colonial, que deveria resultar em alguma forma de autogoverno, mas nunca em independência das colônias. Entretanto, logo percebeu-se que a ONU desempenharia um papel crucial no encorajamento das aspirações dos povos dependentes e no estabelecimento de metas e padrões que acelerariam sua independência.

No artigo 1º da Carta da ONU, está definido o propósito de "(...) desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direito e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal". Três capítulos da Carta – XI, XII e XIII – são exclusivamente dedicados aos interesses dos povos em dependência, além de ter sido criado um órgão na estrutura principal da Organização para tratar da questão, o Conselho de Tutela[5]. Todo o sistema previsto na Carta é ainda complementado por inúmeras resoluções da Assembléia Geral, das quais se destaca a Declaração sobre Descolonização, de 1960. Além disso, todo o processo de descolonização foi grandemente viabilizado devido ao trabalho do Comitê Especial criado pela Assembléia Geral em 1961 para examinar o progresso feito no alcance das metas da Declaração.

Na Carta da ONU, são reconhecidos dois tipos de países dependentes: os chamados *sem governo próprio*, tratados no Capítulo XI, e os *tutelados*, no Capítulo XII e no XIII.

O Capítulo XI contém as obrigações dos membros da ONU que têm ou assumem responsabilidades na administração de territórios cuja população ainda não havia alcançado as condições necessárias ao autogoverno, ou seja, estavam submetidas à política paternalista das potências ocidentais. Pela Carta, a essas metrópoles caberia a obrigação de assegurar, com o devido respeito à cultura da população em questão, o progresso nas áreas sociais, políticas, econômicas e educacionais, a proteção contra abusos, o desenvolvimento do autogoverno, buscar alcançar as aspirações dessa população, assisti-la na promoção de instituições políticas livres, encorajá-la à cooperação e muitas outras funções que resultariam na sua independência. Sempre visando superar a dependência a fim de inserir um novo Estado soberano no sistema internacional de forma mais acelerada possível. No sistema inaugurado pela ONU, não havia lugar para territórios sem soberania.

Os Estados que administravam territórios coloniais deveriam submeter ao Secretário Geral informações sobre as condições econômicas, sociais e educacionais destas populações sob sua responsabilidade. A Resolução 66/I da Assembléia Geral listou 74 territórios sem governo próprio – entre colônias, protetorados e mandatos – cujos responsáveis deveriam encaminhar relatórios e promover a autodeterminação. Com o desmembramento de Portugal e da Espanha, o número de territórios dependentes não autogovernados que ficariam sob a supervisão da ONU aumentou.

Além das obrigações para as potências coloniais, a ONU criou um sistema mais abrangente: o de tutela internacional, previsto no Capítulo XII e no XIII. Esse aparato coloca sob a autoridade da ONU a administração e supervisão de territórios sob tutela através de acordos individuais. Os objetivos fundamentais do sistema de tutela eram promover o progresso social, político, econômico e educacional da população local, o seu desenvolvimento em direção ao autogoverno e à independência, de acordo com cada circunstância em particular, e buscar realizar as aspirações dessa população, nos termos de cada acordo de tutela.

O sistema de tutela abarcava três categorias de territórios: os já sob mandato em função da Primeira Guerra, os separados dos Estados “inimigos” como resultado da Segunda Guerra e os voluntariamente colocados sob o sistema de tutela pelos Estados responsáveis por sua administração. Com o fim da Primeira Guerra, algumas colônias dos países derrotados foram submetidas ao sistema de mandato da Liga das Nações. Em 1945, muitos destes territórios já haviam alcançado a independência, mas ainda restavam doze deles sob mandato. Estes doze países foram postos sob o sistema de

tutela da ONU, não sem protesto das potências que os estavam administrando. A Assembléia Geral convidou todos os Estados que administravam os mandatos a empreender os esforços necessários para realizar um acordo de tutela, de forma que os territórios sob mandato passassem a fazer parte do sistema de tutela internacional da ONU, o que foi seria feito nos anos seguintes.

Os termos da tutela de cada território, incluindo toda alteração ou emenda, deveriam ser aprovados pela Assembléia Geral e, em caso de áreas estratégicas, pelo Conselho de Segurança. O Conselho de Tutela atuaria sob a autoridade da Assembléia Geral e a assistiria na consecução das finalidades de cada acordo. O acordo, além de definir as metas da administração, designaria a chamada Autoridade Administradora, que poderia ser um ou mais Estados ou a própria ONU.

A supervisão internacional dos territórios tutelados, como contemplado na Carta, era feita primeiramente através de três funções básicas do Conselho de Tutela, agindo sob a autoridade da Assembléia Geral. Em primeiro lugar, cada Autoridade Administradora era convocada a submeter, por consideração ao Conselho de Tutela, relatórios anuais sobre as condições dos territórios tutelados, que seriam baseados nos questionários formulados pelo Conselho de Tutela, de acordo com o artigo 88 da Carta. O segundo meio pelo qual o Conselho de Tutela supervisionaria os territórios era através da aceitação de petições e do seu exame em consulta com a Autoridade Administradora (art.87,b). Os indivíduos e grupos nos territórios tutelados teriam o direito de peticionar contra as injustiças cometidas pela Autoridade Administradora. Através deste novo e importante instrumento, a população dependente teria voz nos organismos internacionais e suas reivindicações seriam conhecidas da sociedade internacional. A terceira forma era um meio inteiramente novo de conduzir a supervisão internacional, ou seja, através de visitas periódicas aos territórios. Dessa forma, o maquinário estabelecido exerceu uma constante pressão e grande influência no futuro dos territórios tutelados.

A Assembléia Geral estabeleceu um Comitê *ad hoc* para examinar as informações transmitidas através dos relatórios e das petições e para fazer recomendações à Assembléia Geral para que se pudessem estabelecer outros procedimentos para melhorar a situação dos territórios tutelados, se fosse necessário. Em 1963, a Assembléia Geral decidiu dissolver o Comitê *ad hoc* e transferir suas funções ao Comitê Especial criado para viabilizar a aplicação das provisões da Declaração sobre Descolonização de 1960. O Comitê Especial estabeleceu subcomitês para discutir com os representantes dos poderes administrativos questões ligadas à esfera de trabalho do Comitê Especial bem como fazer visitas aos territórios para obter informações diretamente da população. A primeira experiência se deu em 1962 quando

seis membros de um subcomitê foram ao Reino Unido discutir a situação da Rodésia do Sul, que estava sob sua administração.

Em comparação com a Convenção da Liga das Nações, as provisões da Carta da ONU mostram um substancial progresso. Os capítulos XI, XII e XIII definem como obrigações dos Poderes Administrativos a permissão do desenvolvimento do governo local e a independência dos territórios coloniais. Em contraste com a Liga, a ONU receberia petições de indivíduos ou entidades locais, aprovaria resoluções e faria recomendações em relação aos territórios dependentes. Além disso, enviaria representantes regularmente, a fim de verificar a situação de cada território e a política local dos administradores. A Liga das Nações não tinha instrumentos para uma participação tão ativa na administração, além de não estar tão preocupada com o processo de independência destes territórios.

O acordo de tutela era o instrumento básico pelo qual o sistema de tutela internacional da ONU era implementado. Em geral, seguia os mesmos moldes, apresentando as seguintes proposições: definição das fronteiras de cada território tutelado; designação da Autoridade Administradora; direitos da Autoridade Administradora na legislação, administração e jurisdição; promoção do desenvolvimento de instituições políticas; proteção dos direitos e interesses dos habitantes; tratamento igual por parte de todos os membros da ONU e estabelecia a necessidade de relatórios anuais apresentados à Assembléia Geral, segundo o que era estipulado pelo Conselho de Tutela.

A pressão internacional para a descolonização aumentou a partir de 1960, com a emergência do bloco afro-asiático e com o suporte da América Latina. Nos anos seguintes à criação da ONU, houve um crescimento do movimento de solidariedade afro-asiático. Este teve sua primeira expressão na Conferência de Bandung, em 1955. A Conferência declarou que “ (...) colonialismo, em todas as suas manifestações, é um mal que deve ser rapidamente eliminado” e ainda que “ (...) a sujeição de povos sob jugo, dominação e exploração estrangeira constitui a negação dos direitos humanos”.

A ONU retira definitivamente a questão das colônias da jurisdição exclusiva dos Estados coloniais e transforma o processo em meta central na Organização, a partir da elaboração da Declaração sobre Descolonização, em 1960. O ano da assinatura da Declaração foi um marco na luta contra o colonialismo, não só por causa deste instrumento normativo mas também porque dezesseis novos Estados africanos foram recebidos como membros da ONU. Ao todo trinta territórios, entre tutelados e não autogovernados, já haviam alcançado a independência quando a Declaração foi assinada. Estas circunstâncias alteraram substancialmente o equilíbrio de poder dentro das Nações Unidas e deram novo ímpeto às demandas pelo fim do colonialismo de forma rápida e incondicional.

A Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais – chamada Declaração sobre Descolonização – continha já em seu preâmbulo importantes princípios em que expressava que a Assembléia Geral reconhecia o valor da liberdade em todos os territórios dependentes e o papel decisivo destes povos na busca de sua independência. Ainda considerava que a continuação do colonialismo impedia a cooperação econômica internacional, o desenvolvimento social, econômico e cultural dos povos dependentes e militava contra o ideal das Nações Unidas de paz universal. Declarava que todos os povos tinham o direito à completa liberdade, ao exercício da soberania e à integridade de seu território. Definitivamente, a partir de 1960, a prática do colonialismo foi colocada como violação dos princípios e normas da Carta da ONU e proscrita como prática legítima das relações internacionais. A Declaração provocou o aumento substancial das atividades anti-coloniais da ONU e tornou inequívoca a necessidade de se eliminar o colonialismo.

Como resultado da luta contra o colonialismo, dentro e fora da ONU, em 1975, todos os territórios tutelados, com exceção das ilhas do Pacífico, já haviam alcançado sua independência ou foram unidos a algum Estado vizinho para formar um Estado independente. A Togolândia sob a tutela britânica se uniu à Costa do Ouro em 1957 para formar Gana. A Somalilândia tutelada pela Itália se uniu à Somalilândia sob tutela britânica e formaram o Estado da Somália em 1960. A Togolândia francesa se tornou Togo em 1960. Camarões sob a tutela da França se tornou independente em 1960. No território de Camarões, sob a tutela da Inglaterra, a parte norte se juntou à Nigéria e a parte sul se juntou a Camarões em 1961. A Tanganica sob tutela britânica se tornou independente em 1961 e em 1974 se juntou à Zanzibar e formou a Tanzânia. Ruanda-Burundi se dividiu em 1962 e formou os Estados de Ruanda e do Burundi. Samoa Ocidental se tornou independente com o nome de Samoa em 1962. Em 1968, Nauru se torna independente. A Nova Guiné se une à Papua e se tornam o Estado independente da Papua Nova Guiné em 1975[6] .

Mas, ao mesmo tempo em que a ONU impingia uma grande vitória contra o colonialismo, mostrava-se cada vez mais incapaz de dar assistência apropriada aos países recém independentes como, por exemplo, a República do Congo. Se, por um lado, sem a atuação da ONU, muitos países do Terceiro Mundo hoje não existiriam, por outro, a concessão da independência não impediu a guerra civil e a falência deles. A construção de Estados soberanos é um processo principalmente doméstico, que ocorre ao longo de extensos períodos de tempo e só pode funcionar quando há a combinação de interesses, esforços e responsabilidade de governantes e população. A ajuda internacional é importante, mas sem a consolidação interna destes países, que foram por anos vítimas do colonialismo, os perigos da falência não são afastados.

Genocídio, guerras civis, fluxos de refugiados e muitos outros efeitos causados pelo processo normal de consolidação nacional hoje seriam moralmente e politicamente intoleráveis.

A solução foi a concessão da soberania formal a esses territórios, provocando uma dissociação entre a concepção jurídica de soberania e a prática decorrente dela. Os teóricos da doutrina legal internacional insistem em que uma entidade política só pode ser reconhecida como Estado soberano se possuir uma população estável, limitada por fronteiras territoriais definidas, e um governo representativo, que possua a capacidade de sustentar obrigações internacionais. Nem sempre esta é a realidade dos territórios saídos de anos de dependência, o que resulta em constante adaptação da ONU, a fim de criar instrumentos para sustentar a soberania e a independência destes Estados, hoje membros da Organização.

As medidas criadas com o fim de viabilizar o processo de descolonização, como os relatórios, o Comitê Especial e as visitas dos subcomitês, por exemplo, são substituídas hoje por instrumentos mais complexos e intervencionistas. Diante das crises que começaram a eclodir no final dos anos oitenta, a ONU desenvolveu um tipo de força de paz responsável pela reconstrução de países saídos de degradantes guerras civis com o intuito de garantir a manutenção de seu *status* jurídico internacional. Mais uma vez, a ONU toma para si a responsabilidade de garantir a soberania de alguns Estados, de fora para dentro, através da mobilização internacional.

Estas medidas comuns no final da Guerra Fria denotam a continuidade do paradigma que permeia as ações e normas da ONU bem como revela a continuidade do problema gerado pelo colonialismo, cujas marcas não foram extirpadas com a independência dos territórios. A maioria dos Estados, alvo da intervenção da ONU, são os mesmos que passaram pelo processo de descolonização e ainda não consolidaram suas instituições democráticas. A nova política chamada de *peace-building* não deixa de ser a complexificação e o aperfeiçoamento das ações empreendidas nos primeiros anos da Organização, ou seja, uma nova forma de tutela internacional.

As forças de paz para a reconstrução de Estados

Um dos desafios da sociedade internacional após o fim da Guerra Fria é o aumento assustador dos conflitos civis que arrasam Estados e desestabilizam regiões. As diversas formas de responder a esse tipo de violência têm sido o centro do debate entre políticos e acadêmicos hoje. Mas, não menos importante, é a tarefa de determinar o que fazer uma vez terminados os conflitos.

Esses conflitos, que eclodem dentro do Estado, são fruto de ódios étnicos e religiosos que ficaram de certa forma controlados no período da Guerra Fria. A preeminência das rivalidades Leste-Oeste relegou a segundo plano as dissensões internas na medida em que a manutenção das zonas de influência pelos blocos comunista e capitalista levava ao financiamento de grupos locais para usarem meios políticos e militares, a fim de eliminar dissidências. Muitos países vincularam sua estabilidade política e econômica às relações preferenciais com grandes potências, que apoiavam as elites dominantes, refreando os movimentos de insurgência. Com a queda do bloco comunista, a possibilidade de manutenção de zonas de influência diminuiu e a disputa pelo poder entre as elites repressoras e as guerrilhas oposicionistas tomou conta de muitas regiões. Estados que têm sua legitimidade interna sujeita a interrogações por parte de minorias nacionais tendem a abandonar a democracia e o respeito pelos direitos humanos na busca de estabilidade política. Todas as interferências e intervenções ilícitas, as guerras fomentadas, as fronteiras mantidas à força, a repressão aos movimentos nacionalistas, o tráfico de armas, o apoio das superpotências a governos e guerrilhas não muito afeitos à democracia, práticas comuns durante o período da Guerra Fria, mais tarde se traduziram em destruição, miséria, conflitos armados e migrações em massa. Este era o cenário na maioria das ex-colônias.

A ONU tem lançado mão da velha fórmula das operações de paz, a fim de conduzir a reestruturação destes países imediatamente após o fim das hostilidades. A Namíbia, o Camboja, El Salvador, a Nicarágua, Moçambique, Angola, Ruanda, a Somália, o Haiti, a Bósnia, o Kosovo e o Timor Leste são exemplos [7]. Nas palavras do ex-Secretário Geral da ONU, Boutros-Ghali, estas missões buscam "(...) identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz, a fim de evitar o retorno ao conflito". A meta da sociedade internacional continua sendo garantir a continuação destes Estados como entes soberanos e independentes.

Estas operações envolvem uma ampla variedade de atores internacionais, incluindo organizações não-governamentais, agências especializadas, instituições financeiras internacionais e muitos outros, todos sob a supervisão da ONU. As atividades empreendidas são bastante abrangentes e variam de acordo com cada país. Geralmente, se caracterizam pelo desarmamento dos beligerantes, retirada das minas, provimento de ajuda financeira, assistência humanitária, monitoramento e condução de eleições, repatriamento de refugiados, reconstrução da estrutura física do país, treinamento do pessoal responsável pela segurança, reestruturação do sistema judiciário, reforma legislativa e, em alguns casos, a total administração do Estado.

Estas novas tarefas têm ficado a cargo de uma nova geração de operações de manutenção da paz. Diferentes das primeiras missões de paz, de caráter eminentemente diplomático, a nova geração está incumbida da difícil tarefa de ajudar, em diferentes graus, a reconstrução política e institucional do Estado, dando suporte ao estabelecimento e à consolidação da democracia. A proliferação de operações de paz de reconstrução nacional nos últimos anos reitera o paradigma prevalecente no período da descolonização, podendo ser considerada uma continuação da política da ONU de tutelar Estados fracos e debilitados, com o fim de criar condições para que se autogovernem. Mas, para fazer frente aos problemas que ameaçam a falência dos Estados, atualmente, é preciso um aparato mais complexo, que envolve mais recursos e pessoas, além de políticas mais sofisticadas para lidar com a abrangente rede de interesses e demandas que estão presentes nestes países.

A ONU tem estabelecido operações de manutenção da paz com diferentes graus de participação que vão desde a parceria com governos locais até o exercício de todas as responsabilidades em conduzir o Estado. Fica claro que as missões inauguradas no pós-Guerra Fria, mais especificamente a partir da missão na Namíbia em 1989, extrapolam o seu caráter eminentemente diplomático e humanitário, a fim de incorporar objetivos mais abrangentes e complexos. A sobrevivência desses Estados justifica intervenções que seriam tranqüilamente confundidas com o sistema de tutela internacional instituído em 1945.

As missões de paz com a tarefa de reconstruir países recém saídos de conflitos internos têm um escopo bastante abrangente, mas pouco claro ainda. No intuito de criar condições para que Estados democráticos, com uma sociedade civil desenvolvida, eleições periódicas e relativa garantia de estabilidade, possam emergir das ruínas de uma guerra interna, o Conselho de Segurança tem autorizado operações de manutenção da paz com tarefas cada vez maiores, em quantidade e em complexidade, até mesmo com a função de exercer uma autoridade administrativa provisória enquanto o governo local não demonstrar sinais de capacidade de se conduzir sozinho. Os resultados nem sempre são satisfatórios. Os motivos da crise, na maioria das vezes, têm suas raízes num colonialismo exploratório, que alterou a constituição política e social destas sociedades, criando problemas que talvez só sejam resolvidos com centenas de anos de história e de lutas.

Os *quasi-estados* são uma questão internacional que não pode ser ignorada pela sociedade de Estados e a melhor forma de tratá-la é através da ONU, mas a forma como isto deve ser feita precisa ser constantemente revista e aperfeiçoada. As medidas aplicadas para a descolonização não seriam apropriadas agora. Embora se tenha cogitado o estabelecimento da tutela da Austrália sobre o Timor Leste, ao que parece,

a ONU não está disposta a voltar às fórmulas antigas. Ao contrário, busca lançar mão de medidas de caráter mais coletivo e consensual, envolvendo todos os Estados membros e não dispensando a opinião do país alvo da intervenção internacional.

A Agenda para a Paz, procurando catalisar estas novas tendências, define uma nova função para a ONU, principalmente através das operações de manutenção da paz. A fim de garantir a paz e a segurança internacional, a ONU terá que desempenhar novas funções, além das já tão difundidas no vocabulário das operações de manutenção da paz. As missões chamadas de *post-conflict peace-building* vêm ser somadas às missões de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peace enforcement*, mobilizando civis e militares para lidar com as mais diversas áreas de consolidação das sociedades onde estão trabalhando. Continua a tentativa de garantir a soberania "de fora para dentro", mas com a preocupação de envolver mais a sociedade local, criando dinâmicas de participação política que foram ignoradas no processo de independência nas décadas anteriores.

A emergência da ONU como a instituição global de maior significado na incorporação dos ideais democráticos e das aspirações associadas à defesa dos direitos humanos reflete na forma como ela planeja as medidas de reconstrução destes Estados. Todo o aparato institucional e normativo da Organização tem sido preparado e aperfeiçoado para a nova política de sustentação dos quasi-Estados. O envio de pessoal civil permite que as operações de paz superem seu caráter imediatista e se envolva no desenvolvimento de uma sociedade civil organizada, que resolva seus problemas de forma pacífica através de práticas democráticas. E isto demanda uma permanência maior no cenário da crise e uma estratégia de atuação que supere as ações militares tradicionais.

Com um caráter mais coletivo, a nova política supera os limites do sistema de tutela internacional, permitindo a participação de todos os Estados membros na medida em que incorpora as operações de paz no processo de reconstrução. Embora a forma como a ONU lida com cada caso seja diferente, as decisões são tomadas com a participação de mais atores internacionais do que eram no sistema de tutela, quando a ONU exercia a função de supervisão das Autoridades Administradoras.

Analisando a atuação recente das forças de paz de reconstrução, Jarat Chopra classificou-as em quatro categorias: (1) Na primeira, a ONU assume todas as responsabilidades em conduzir os assuntos de governo. Isto ocorre quando há um total colapso das estruturas do Estado ou quando este deixa de ser uma colônia ou quando os invasores do poder se retiram deixando um vácuo de autoridade, como no Timor Leste; (2) Nestes casos, a ONU controla todos os instrumentos de autoridade administrativa como ministérios, sistema judicial, polícia e forças armadas. Mas é a

autoridade local que conduz os assuntos de Estado, como ocorreu no Camboja e em Moçambique; (3) O este tipo ocorre quando a autoridade geralmente é um governo colonial ou uma força de ocupação em retirada ou um regime totalitário em processo de democratização. Assim, a ONU opera como um parceiro que tem direito de vetar as decisões do governo e tem a palavra final no processo de transição, como por exemplo, na Namíbia; (4) Na última categoria, a ONU opera como conselheira, sugerindo correções, como em Angola e El Salvador [8] .

A United Nations Transition Assistance Group (UNTAG), na Namíbia, representa o primeiro esforço multidimensional da ONU, através de uma operação de manutenção da paz desde a ruína da operação no Congo em 1964. Terminada em março de 1990, ela diferiu de todas as operações de manutenção da paz prévias, porque seu propósito era mais político (terminar décadas de guerra civil e domínio colonial através de eleições) que militar. Além disso, estabeleceu várias inovações nos mecanismos das forças de paz que estão ainda em uso hoje, como o "grupo de contato", um elaborado "programa de informações" e, principalmente, uma polícia civil da ONU. A operação teve êxito em duas frentes: em termos de implementação da Resolução 435 do Conselho de Segurança e em termos de criar condições para a estabilidade política, social e econômica na Namíbia pós-independência.

No total, a UNTAG somava 1500 policiais civis, 2000 civis e 4500 militares de 109 países. As tarefas incluíam: o registro de partidos políticos, o monitoramento das campanhas para evitar intimidações e abusos, o monitoramento da atividade militar e política, o retorno dos refugiados, a condução da votação e a ajuda no projeto de constituição. A liderança da UNTAG buscava mudar a sociedade interagindo com a população namíbia e não apenas com as elites do país.

A medida implementada para a reconstrução da Namíbia é uma das poucas consideradas bem sucedidas. O país hoje vive uma estabilidade política e um razoável crescimento econômico, servindo de exemplo para as políticas de reconstrução implementadas pela ONU. Avaliando as tarefas da UNTAG, percebe-se que os objetivos eram os mesmos daqueles expressos nos acordos individuais de tutela mencionados no capítulo anterior. Ainda que os meios usados pela ONU para alcançá-los sejam diferentes, as metas são as mesmas, caracterizando a continuidade do paradigma.

Os propósitos da operação de paz enviada ao Haiti depois do golpe militar que depôs o governo eleito de Jean Bertrand Aristide revelam semelhanças ainda maiores com as metas do processo de descolonização. Após a restauração do governo democrático, em outubro de 1994, o mandato da UNMIH (UN Mission in Haiti) foi revisado, a fim de permitir à missão assistir o governo democrático haitiano na restauração da ordem interna. Seu mandato incluía a preservação de um ambiente

seguro e estável, a proteção do pessoal internacional e das instalações chaves, a profissionalização das forças armadas haitianas, a criação de uma força policial independente e a assistência às autoridades constitucionais legítimas no estabelecimento de uma atmosfera apropriada para a realização de eleições legislativas livres e justas. Não obstante a preocupação com a estabilidade da região, o Secretário-Geral afirmou que a principal meta da missão era ajudar o país na resolução da crise interna através da restauração da democracia. A missão ajudaria a população na escolha de seus governantes, na construção de um Estado legítimo e no progresso rumo à democracia. O projeto foi definido pelo próprio Boutros-Ghali como “ambicioso” e “revolucionário”, pois procurava quebrar com a tradição histórica do Haiti, alterando as relações sociais no país.

No entanto, a missão no Haiti serviu apenas como um apoio ao governo haitiano, prestando assistência na reconstrução do país. No Camboja, a UNTAC (UN Transitional Authority in Cambodia) teve um mandato muito mais ousado. Ela foi estabelecida com a função de garantir a implementação do Acordo de Paris que pôs fim ao conflito civil no Camboja, assinado em outubro de 1991. Neste acordo, o Supremo Conselho Nacional do Camboja (SCN) foi considerado o “ (...) único corpo legítimo e fonte de autoridade no qual, durante todo o período de transição, a soberania, a independência e a unidade do Camboja devem ser depositadas”. O SCN, que era formado pelas quatro facções cambojanas que disputavam o controle do país, delegou à ONU “ (...) todos os poderes necessários” à garantia da implementação do Acordo. O mandato dado à UNTAC incluía aspectos relativos aos direitos humanos, à organização e condução de eleições gerais, à questões militares, à administração civil, à manutenção da lei e da ordem, à repatriação e reassentamento dos refugiados e à reabilitação da infra-estrutura do Camboja durante o período de transição. Em julho de 1992, como especificado no Acordo de Paris, a UNTAC começou a exercer o controle dos assuntos externos, da defesa, da segurança, das finanças e da informação dentro do Estado, a fim de estabelecer um ambiente neutro para a realização de eleições. O mandato da UNTAC chegou ao fim em setembro de 1993 com a promulgação da Constituição do Reino do Camboja e a formação do novo governo.

A aproximação com o sistema internacional de tutela fica mais evidente com as duas últimas missões enviadas pela ONU. Ao contrário das que foram empreendidas até então, as missões no Kôsovo e no Timor Leste podem ser consideradas verdadeiras tutelas exercidas diretamente pela ONU. A não ser pela ausência de participação do Conselho de Tutela, estas operações de paz poderiam facilmente ser enquadradas nas provisões da Carta da ONU sobre territórios sob tutela.

Em 10 de junho de 1999, o Conselho de Segurança autorizou o Secretário-Geral a estabelecer em Kôsovo uma administração civil internacional interina, com vistas a que população da província obtivesse uma substancial autonomia sob o seu comando. A autoridade da missão se estendia sobre todo o território e população do Kôsovo, incluindo todos os poderes executivos e legislativos, bem como a administração do judiciário. Nunca antes a ONU assumiu tão ampla e importante tarefa executiva dentro de um Estado através de uma operações de paz.

O mandato da UNTAET no Timor Leste é ainda mais abrangente. Envolve a total responsabilidade da ONU pela administração do país e o exercício da autoridade legislativa e executiva, incluindo a administração da justiça. A UNTAET tem a responsabilidade de manter a lei e a ordem em todo o território, de estabelecer uma administração efetiva, de assistir o desenvolvimento dos serviços civis e sociais, de assegurar a coordenação e distribuição da assistência humanitária, de assistir o estabelecimento de condições para o desenvolvimento sustentável e de garantir a transição para um governo local efetivo.

Alguns autores comparam estas novas missões de reconstrução a um ressurgimento do neocolonialismo. Mas, ao contrário deste, as forças de paz agem como uma espécie de garantia internacional do direito de autodeterminação destas populações. Sua aproximação maior é com o sistema de tutela internacional que buscava a descolonização para dar lugar ao governo exercido pelos próprios habitantes do Estado, em oposição à violação do princípio da não-intervenção em função do domínio e da exploração dos povos dependentes.

Conclusão

O Conselho de Tutela cessou suas atividade a partir de 1994 com a independência do último território tutelado, o Palau. Hoje, as medidas de garantia da independência e soberania dos Estados são empreendidas via Conselho de Segurança e Assembléia Geral, mas refletem os mesmos propósitos. Não seria, portanto, um anacronismo chamar o processo de reconstrução de Estados atingidos pelas guerras civis, através das *peace-buildings* de novo sistema de tutela internacional da ONU.

Ao comparar, ainda que brevemente, as políticas de descolonização e as políticas de reconstrução de Estados da ONU, surge quase que espontaneamente o sentido de continuidade. Em virtude do artigo 78 da Carta, que garante que o “ (...) sistema de tutela não será aplicado a territórios que se tenham tornado Membros das Nações Unidas, cujas relações mútuas deverão basear-se no respeito ao princípio da igualdade soberana (...)”, as provisões do sistema de tutela internacional não poderiam

expressamente ser aplicadas aos Estados debilitados por conflitos civis. Diante deste empecilho jurídico, a ONU oferece uma alternativa, as operações de paz para reconstrução.

Sem um estatuto claro ou um conceito bem definido, as novas operações de paz devem ser analisadas a partir de seus mandatos e da prática exercida no seu campo de atuação. Já se observaram, ainda que, de forma breve, as principais metas que caracterizam estas missões. Através de tarefas como o desarmamento das partes antes em combate e a restauração da ordem, a custódia e a possível destruição das armas, a repatriação dos refugiados, o treinamento e o suporte das forças policiais, o monitoramento de eleições, esforços para a promoção dos direitos humanos, a reforma e o fortalecimento das instituições governamentais e a promoção do processo de participação política da sociedade, as operações de paz buscam, em suma, atingir os mesmos objetivos expressos no artigo 76 da Carta da ONU. Este artigo define os objetivos básicos do sistema de tutela: "a) favorecer a paz e a segurança internacional; b) fomentar o progresso político, econômico, social e educacional dos habitantes dos territórios tutelados e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência, como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e de seus habitante e aos desejos livremente expressos dos povos interessados, e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela; c) estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião, e favorecer o reconhecimento da independência de todos os povos; e d) assegurar igualdade de tratamento nos domínios social, econômico e comercial, para todos os Membros das Nações Unidas e seus nacionais e, para estes últimos, igual tratamento na administração da justiça, sem prejuízo dos objetivos acima expostos e sob reserva das disposições do artigo 80".

Os objetivos são os mesmos, o que difere é o meio de alcançá-los. As operações de paz envolvem uma grande quantidade de civis e militares que trabalham sob a direção direta da ONU, através da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança. O controle e o comando das operações são estabelecidos por um mandato prévio e exercido por autoridades a serviço da Organização. Na tutela, os territórios eram administrados por um ou mais Estados e, embora também pudesse ser estabelecida uma tutela direta da ONU, isto não era comum. Estas autoridades administradoras tinham total autonomia para conduzir suas políticas devendo se submeter apenas à supervisão da ONU, exercida através dos relatórios feitos pelos próprios administradores, das visitas dos subcomitês e das petições encaminhadas por indivíduos ou grupos dos territórios dependentes.

O sistema de tutela bem como as forças de paz para reconstrução de Estados representam a resposta da ONU para o mesmo fenômeno: a incapacidade de determinados territórios de conquistarem ou manterem sua soberania e independência de forma efetiva e duradoura. São Estados fracos que mantêm sua inserção internacional por causa do apoio e da vontade das potências representadas nas Nações Unidas. O seu reconhecimento jurídico como Estado independente não é abalado em função de sua fragilidade interna.

Os *quasi-estados* são numericamente muitos e estrategicamente importantes num mundo interdependente como o atual. Representam um problema que precisa ser solucionado pela sociedade internacional sob pena de provocarem instabilidades políticas e desequilíbrios sócio-econômicos nas regiões onde se situam. Os Estados membros da ONU estão cientes destas questões e mantêm as políticas referentes a eles no cerne da agenda internacional, antes através da luta pela descolonização e agora através da intervenção militar multifuncional.

Bibliografia

BIERSTEKER, Thomas, WEBER, Cynthia. *State sovereignty as social construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *An agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. UN Doc. A/47/277 S/24111. Disponível na Internet. http://www.un.org

CAMILLERI, Joseph A. Rethinking sovereignty in a shrinking, fragmented world. In: WALKER, R.B.J., MENDLOVITZ, Saul H., eds. *Contending sovereignties: redefining political community*. Bouder and London: Lynne Rienner Publishers, 1990. p.13-44.

CHOPRA, Jarat. Introducing peace-maintenance. In: *Global Governance*. v.4, n.1, Jan/Mar. 1998.

CLAPHAM, Christopher. *Africa and the International System: the politics of state survival*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GOOR, Luc van de, RUPESINGHE, Kumar, SCIARONE, Paul, ed. *Between development and destruction: an enquiry into the causes of conflict in post-colonial states*. Macmillan Press, 1996.

GROVOGUI, Siba N'Zatioula. *Sovereigns, quasi-sovereigns, and africans*. University of Minnesota Press, 1996.

HERBST, Jeffrey. *States and Power in Africa: comparative lessons in authority and control*. Princenton University Press, 2000.

JACKSON, Robert H., JAMES, Alan, ed. *States in a changing world: a contemporary analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1993.

JACKSON, Robert. *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge University Press, 1990.

MILLS, Kurt. *Human Rights in the emerging global order*. Macmillan Press, 1998.

PARIS, Roland. Peacebuilding and the limits of liberal internationalism. In: *International Security*, v.22, n.2, 1997, p.54-89.

RATNER, Steven R. *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflict after the Cold War*. New York: St. Martin's Press, 1996.

ROBERTS, Adam. The crisis in UN peacekeeping". In: Survivel, v.36, n. 3, p. 93-120,1994.

RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria*. Renovar, 2000.

SUTTERLIN, James S. *The united nations and the maintenance of international security: a challenge to be met*. London: Praeger, 1995.

SZILÁGYI, Zoltán. *The United Nations' role in the liquidation of colonialism*. Institute of World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, 1986.

UNITED NATIONS. *The blue helmets: a review of united nations peacekeeping*. New York: United Nations Departament of Public Information, 1990.

WESSELING, H.L. *Dividir para dominar: a partilha da África, 1880-1914*. Revan, 1998.

WILLIAMS, Patrick, CHRISMAN, Laura. *Colonial discourse and post-colonial theory: a reader*. Columbia University Press, 1994.

ZARTMAN, William. *Collapsed states: the desintegration and restoration of legitimate authority*. Lynne Rienner Publishers, 1995.

Notas

[1] A Somália, por exemplo, até meados do século XIX, era uma terra de fronteiras indeterminadas e habitada por pastores nômades. Antes da colonização européia, a despeito do forte senso de identidade lingüistica e cultural, eles não constituíam um Estado, mas eram divididos numa elaborada série de clãs e subclãs sem um governo central. Submetidos à organização estatal moderna, lentamente eles foram mudando sua percepção acerca da identidade política de seu povo. RODRIGUES, Simone. *Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, p.122.

[2] JACKSON, Robert. *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge University Press, 1990, p.71.

[3] MILLS, Kurt. *Human Rights in the emerging global order*. Macmillan Press, 1998. p.69.

[4] Cf. Página oficial da ONU na Internet: http://www.un.org/

[5] O Conselho de Tutela era composto pelos representantes dos Estados que administravam territórios, pelos membros permanentes do Conselho de Segurança e por quantos outros membros fossem necessário para assegurar que o número total de membros deste ficasse igualmente dividido entre os que administram territórios e os que não administram.

[6] SZILÁGYI, Zoltán. *The United Nations' role in the liquidation of colonialism*. Institute of World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, 1986.p.20.

7 Com exceção da Namíbia, todos os outros Estados têm mostrado sinais de instabilidade e de potencial retorno ao conflito armado. Em Ruanda e em Angola, as políticas governamentais têm precipitado o ressurgimento da violência. Na Bósnia, as eleições reforçaram a separação entre as partes antes em conflito, do que promover a reconciliação. Em Moçambique, El Salvador e Nicarágua, os efeitos perversos da economia de mercado têm ameaçado a estabilidade conseguida até agora. PARIS, Roland. Peacebuilding and the limits of liberal internationalism. In: *International Security*, v.22, n.2, 1997, p.64.

8 CHOPRA, Jarat. Introducing peace-maintenance. In: *Global Governance*. v.4, n.1, Jan/Mar.1998 p.13-14.

A CRIAÇÃO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL FACE AO PRINCÍPIO DA SOBERANIA

Marrielle Maia Alves Ferreira[*]

"A justiça não é somente uma questão de castigo de crimes de guerra e direitos humanos, é também uma questão de reconhecimento do sofrimento das vítimas. E para os afetados, em muitos casos, este reconhecimento é parte essencial de seu processo de reabilitação."

Richard Goldstone[1]

Introdução

A adoção do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI), na Conferência de Roma, aos 17 de julho de 1998, resultou de negociação, culminou em um sistema permanente de justiça criminal internacional. Essa conquista pode ser considerada como o passo mais importante da comunidade internacional na batalha contra a impunidade e em favor de um maior respeito aos direitos humanos.

A impunidade dos autores de graves violações dos direitos humanos tem dimensões éticas, políticas e jurídicas. E, quando essas violações ocorrem de maneira reiterada, fica muito difícil a convivência pacífica entre os seres humanos. A história ensina que a impunidade desses violadores abre portas às piores condutas e aos crimes mais hediondos contra os direitos humanos[2] .

Durante muito tempo, milhões de pessoas foram e têm sido vítimas de atrocidades, com a impunidade de muitos dos criminosos. O triste precedente contribui para que seus autores sigam atentando contra a vida e outros direitos fundamentais.

Revista Cena Internacional. 3 (1): 153-172 [2001]

[*] Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora associada do Departamento de Relações Internacionais da mesma universidade.

Mesmo sob a pressão pública, em diversas situações repletas de graves violações dos direitos humanos, poucos foram os corpos de investigação e de julgamento estabelecidos durante conflitos internacionais ou em conflitos domésticos[3] . Ademais, mesmo nos casos em que tribunais e comissões de investigação foram estabelecidos (Tribunais Militares Internacionais criados após a II Guerra Mundial e, mais recentemente, os tribunais *ad hoc* criados pelo Conselho de Segurança da ONU), os procedimentos eram influenciados por considerações políticas que, por isso mesmo, impossibilitaram julgamentos isentos.

Os tribunais *ad hoc,* criados pelo Conselho de Segurança para julgar as graves violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário cometidas na ex-Iugoslávia e Ruanda, possuem uma experiência positiva. Não obstante, as características desses tribunais correspondem à natureza e à circunstância das situações que geraram o seu estabelecimento, o que torna patente o vazio jurídico decorrente da inexistência de uma instância internacional permanente e independente, com base em um instrumento de escopo universal, capaz de julgar os responsáveis pelos crimes mais graves de interesse internacional.

De fato, vários anos se passaram desde a primeira iniciativa de se criar uma corte criminal permanente, em Versalhes, no ano de 1919. Somente com a Conferência de Roma, que reuniu cento e sessenta delegações, foi possível lograr a aprovação de um Estatuto, apesar das dificuldades nas negociações.

Percebe-se, portanto, a importância da aprovação de um Estatuto que cria um sistema permanente de justiça criminal internacional, com jurisdição complementar sobre os crimes de extrema gravidade – genocídio, crimes de guerra, de agressão e contra a humanidade. Com jurisdição complementar, o TPI " (...) somente exercerá a jurisdição em caso de manifesta incapacidade ou falta de disposição de um sistema judicial primário para exercer sua jurisdição primária"[4] . A primazia dos Estados para investigar e julgar os crimes previstos no seu Estatuto torna o acionamento das jurisdições do TPI circunscrito a circunstâncias excepcionais.

Nesse contexto, este artigo tem como objetivo apresentar considerações sobre a evolução do direito internacional e a criação do Tribunal Penal Internacional face ao princípio da soberania. O artigo apresenta inicialmente um estudo sobre o conceito da soberania e a sua evolução no estudo das relações internacionais para então apresentar considerações sobre o relacionamento entre as jurisdições nacional e internacional no direito internacional contemporâneo e a criação do Tribunal Penal Internacional.

O conceito da soberania e a sua evolução no estudo das relações internacionais

Dos teóricos do absolutismo até as teorias contemporâneas das relações internacionais, é possível verificar as mudanças de interpretação do conceito de soberania e sua influência nas relações entre os Estados, principalmente no que se refere à aplicação do direito internacional.

A noção de soberania já existia na Antigüidade e na Idade Média. O conceito conhecido estava ligado à posição hierárquica, ou seja, à posição daquele que era superior num bem definido sistema hierárquico; assim, até os barões eram soberanos em suas baronias[5] .

Na sua significação moderna, o termo "soberania" apareceu no final do século XVI, com a formação e a consolidação do Estado Moderno, que teve sua construção marcada pela centralização administrativa, concentração e territorialização do poder político e pela criação de exércitos permanentes.

O moderno sistema de Estados, que surgiu em 1648, com a Paz de Westfália, baseava-se no pressuposto de que os Estados são os únicos detentores de direitos e deveres no direito internacional. São eles os únicos e legítimos agentes para o uso da força, dotados de direito de jurisdição sobre seus territórios e populações.

A concepção de ordem internacional que surgiu naquele período pode ser denominada "modelo de Westfália". Tal modelo vigorou até 1945. Em suma, pode ser entendido como uma ordem internacional composta de Estados soberanos que "resolvem suas diferenças privadamente" e "freqüentemente com recurso à força"[6] .

> "O modelo de Westfália apresentava as seguintes características: 1) o mundo é composto por Estados soberanos, que não reconhecem autoridade superior; 2) o processo legislativo de solução de contendas e de aplicação da lei concentra-se nas mãos dos Estados individualmente; 3) o Direito Internacional volta-se para o estabelecimento de regras mínimas de coexistência; 4) a responsabilidade sobre atos cometidos no interior das fronteiras é assunto privado do Estado envolvido; 5) todos os Estados são vistos como iguais perante a lei e regras jurídicas não levam em consideração assimetrias de poder; 6) as diferenças entre os Estados são, em última instância, resolvidas à força; 7) a minimização dos impedimentos a liberdade do Estado é prioridade coletiva"[7] .

De fato, os primeiros teóricos da razão de Estado[8] defendiam o monopólio da força nas mãos do soberano, única condição de se garantir a ordem política sem cair

na anarquia. Assim, o conceito de soberania, intimamente ligado ao de poder, indicava o poder de mando como instância última[9]. "A soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito"[10]. A idéia de soberania como ordem legal impessoal, distinta do poder público, foi trabalhada por Thomas Hobbes, que definiu o Estado como uma entidade artificial. Nessa visão, o Estado não é governante; é soberano. Hobbes considerava que o sistema internacional encontrava-se em um estado de natureza analiticamente semelhante ao experimentado pelos indivíduos antes do contrato, ou seja, quando persistia a guerra de todos contra todos. Então, as relações entre soberanos caracterizavam-se pela "capacidade brutal" e "violência" [11].

No contexto internacional, em um sistema internacional anárquico (na interpretação hobbesiana), os Estados – considerados os atores mais importantes do cenário internacional – são unitários, racionais e capazes de agir de forma completamente autônoma a partir de decisões tomadas apenas no âmbito da estrutura política doméstica. A política externa seria, assim, uma das estratégias para maximizar objetivos dos Estados em suas relações internacionais e o uso da força uma extensão da política [12]. Nesse contexto, "a soberania significa que o Estado como ator unitário e racional não está sujeito a leis que lhe sejam impostas por uma autoridade supra-estatal, dotada do monopólio da força"[13].

Enquanto Hobbes trabalhava a noção de soberania estatal, Locke e, posteriormente, Rousseau desenvolveu a noção de soberania popular que consistia na divisão de poderes e na supremacia das leis da natureza. Nessa visão, os poderes do soberano não são ilimitados.

O princípio fundamental do direito natural é a soberania do Estado independente, a igualdade soberana dos Estados e a não-intervenção, nesse sentido, decorre da lógica da liberdade e independência das Nações[14].

Depois de Rousseau, a história da soberania popular tem sido reescrita, mas sua essência não tem sido alterada. O que houve foram certas acomodações, decorrentes da evolução do pensamento constitucional, da aceitação do princípio da soberania popular qualificada pela divisão de poderes e da aceitação da representação como veículo da soberania popular[15].

Percebe-se, portanto, que a evolução do Estado absoluto para o Estado de direito levantou a questão da subordinação do indivíduo e do entendimento da formação do Estado como forma de satisfação das necessidades individuais. Nesse sentido, o Estado teria como finalidade a proteção do indivíduo e, como resultado dessa reflexão, surgiu a discussão da medida em que a comunidade Internacional deve supervisionar e assegurar a proteção dos direitos individuais reconhecidos pelo Estado.

Peixoto examinou como a soberania tem sido tratada pelas abordagens neoliberais, transnacionalistas e kantiana da escola clássica e pós-positivista. Em seu estudo, foi verificado que, hoje, em decorrência das transformações do mundo ocorridas, sobretudo na segunda metade do século XX, a erosão desse modelo não passou despercebida pelos teóricos das relações internacionais:

> "As abordagens neoliberais, por exemplo, ao reconhecerem a importância das instâncias decisórias coletivas, demonstram a diminuição da autonomia do Estado no sistema internacional. A abordagem transnacional, por sua vez, tem como pressuposto a existência de atores internacionais além do Estado. Algumas abordagens recentes das relações internacionais na perspectiva kantiana consideram a possibilidade em situações específicas de intervenção coletiva da comunidade internacional"[16] .

Nesse quadro de modificação do entendimento e aplicação do princípio da soberania, Beitz, ao analisar o estudo das relações internacionais, identifica que " (...) as teorias sobre relações internacionais têm sido excessivamente influenciadas pela analogia entre Estados e indivíduos, o que se aplicaria, por exemplo, à concepção das relações internacionais como um Estado de natureza hobbesiano".[17] Essa noção constitui, segundo o autor, " (...) uma herança atribuível a Wolf, Puffendorf e Vattel e freqüentemente se refere a disputas envolvendo os princípios de não-intervenção e autodeterminação e a ingerência externa em geral"[18] . Ao sustentar que o princípio da autonomia do Estado carece de uma base moral coerente, ele assinala que o princípio da não-intervenção não se aplica igualmente a todos os Estados, uma vez que " (...) as mesmas preocupações morais que justificam a não intervenção em algumas circunstâncias podem justificar a intervenção em outras"[19] .

Cabe esclarecer que não se tem a pretensão de, neste artigo, inferir que a soberania dos Estados está erodindo – o que seria discutível –, mas a de analisar a mudança na interpretação do conceito (soberania), que tem ocorrido paralelamente na evolução do direito internacional, verificada através da modificação do discurso, nos foros multilaterais, no que se refere principalmente à evocação do princípio da soberania como escusa para o não cumprimento de obrigações internacionais.

Assim, o capítulo seguinte destina-se a apresentar considerações sobre a evolução do direito internacional quanto ao relacionamento entre as jurisdições nacional e internacional e a criação do Tribunal Penal Internacional frente ao princípio da soberania.

O relacionamento entre as jurisdições nacional e internacional no direito internacional contemporâneo

A multiplicação dos instrumentos internacionais, após o final das grandes guerras – a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos Sociais de Culturais, ambos de 1966 –, marcaram a consolidação da proteção internacional dos direitos humanos.

Com efeito, após a Segunda Guerra Mundial, reconheceu-se a necessidade de reconstrução do direito internacional com atenção aos direitos do ser humano, como resposta às atrocidades cometidas durante os conflitos e pelo nazismo. Segundo Piovesan, "(...) há autores como Louis Henkin que afirmam a existência de um Direito Internacional pré e pós 45, dadas as extraordinárias transformações decorrentes da Segunda Guerra no campo do Direito Internacional"[20] . É nesse cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea.

Um dos elementos do relacionamento internacional que, durante a evolução do direito internacional, precisou ser suplantado para dar lugar à garantia coletiva e interesse público é o da reciprocidade, consagrado em 1907 nos treze tratados que constituem o chamado "Direito de Haia" ou direito da "guerra justa [21] ", que disciplina práticas, como, por exemplo, a da declaração de guerra e de armistício. Esse direito, *jus ad bellum* (direito à guerra), baseado puramente na relação entre Estados e cuja implementação dependia exclusivamente das partes, somente foi extinto em 1945, com a proibição internacional da guerra, pela Carta das Nações Unidas, em seu Artigo 2°, § 4º:

> "Os membros da Organização, em suas relações internacionais, abster-se-ão de recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial ou independente politicamente de qualquer Estado ou qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas".

Os avanços no que se refere à superação da noção de reciprocidade nas relações internacionais são mérito do direito internacional humanitário, que também tem sido de extrema importância na evolução e operação dos instrumentos de proteção dos direitos humanos. Isso pode ser demonstrado pela adoção de conteúdo semelhante ao Artigo 1°, que versa sobre o respeito ao tratado em todas as circunstâncias, comum às Convenções de Genebra, de 1949, no Protocolo sobre Direitos Civis e Políticos, na

Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na Convenção Européia de Direitos Humanos.

Aqui, vale esclarecer que o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos são complementares na proteção da pessoa humana, entretanto em modalidades diferentes. O direito humanitário, *jus in bellum,* aplica-se a situações de conflito armado, para proteger as vítimas, ao procurar limitar os sofrimentos provocados pela guerra e garantir, tanto quanto possível, a proteção e assistência às vítimas. Por outro lado, os direitos humanos protegem a pessoa humana em todo o tempo. Também na proteção da pessoa humana, o direito dos refugiados logrou avanços na proteção dos refugiados e deslocados nacionais em decorrência de conflitos armados[22] .

As Convenções de Genebra de 1949 – a saber: a da Melhoria da Sorte dos Feridos e Enfermos dos Exércitos em Campanha; a da melhoria da Sorte dos Feridos, Enfermos e Náufragos das Forças Armadas no Mar; a Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra; e a Relativa à Proteção dos Civis em Tempos de Guerra, em seu Artigo 3°, inovou ao atribuir direitos aos indivíduos, enumerando as garantias às vítimas dos conflitos armados.

Ainda no âmbito do direito internacional humanitário, os Protocolos I e II, de 1977, atualizaram o direito de Genebra, em decorrência da mudança do cenário internacional, à época, com o processo de descolonização e conseqüente multiplicação de atores no sistema internacional.

O Protocolo Adicional I, sobre os conflitos armados internacionais, logrou progressos, ao contemplar, em especial, a proteção aos direitos civis; já o Protocolo II tem como ponto principal o de proteção às vítimas de conflitos armados não internacionais[23] .

A aprovação desses instrumentos não esteve livre de controvérsias, nem da preocupação com a salvaguarda da soberania. Trindade demonstra essa preocupação, durante a Conferência Diplomática de 1974 – 1977:

> "(...) certos países, principalmente do chamado Terceiro Mundo, manifestaram, em relação aos conflitos ou dificuldades internos, apreensão ou receio de minar sua estabilidade, e invocaram o princípio da não-intervenção, enquanto outros países (industrializados e socialistas) favoreciam uma posição humanitária mais purista"[24] .

No entanto, ante o risco de não ser aprovado o Protocolo II, as guerras de libertação, preocupação principal daqueles Estados, foram deslocadas para o âmbito de aplicação do Protocolo I, o que configurou, sem dúvida, considerável evolução do direito internacional humanitário como um todo.

Com efeito, a evolução do direito internacional humanitário não se tem dado somente no direito internacional convencional. A proteção às vítimas de conflitos armados tem avançado também no direito internacional consuetudinário[25]. Um exemplo é o exercício do direito de iniciativa humanitária que, mesmo antes da aprovação dos Estatutos do Comitê da Cruz Vermelha Internacional, pela Conferência Internacional de 1928, já era reconhecido pelos Estados.

No âmbito da proteção dos direitos humanos, outro marco importante para a Proteção Internacional dos Direitos Humanos foi a consagração dos princípios da indivisibilidade, da interdependência e da universalidade, na Conferência de Viena, em 1993. Eis que se confirmou a idéia de que os direitos humanos extrapolam o domínio reservado dos Estados e invalidam o recurso ao princípio da soberania para eximir da responsabilidade, só em benefício último do ser humano.

Cabe destacar o discurso de abertura da referida conferência mundial proferido pelo Secretário Geral das Nações Unidas, B. Boutros-Ghali:

> "Je suis tenté de dire que par leur nature, les droits de l'homme abolissent la distinction traditionelle entre l'ordre interne et l'ordre international. Ils sont créateurs d' une perméabilité juridique nouvelle. Il s'agit donc de ne les considérer, ni sous l'angle de la souveraineré absolute, ni sous celui de l'ingérence politique. Mais, au contraire, il faut comprendre que les droits de l'homme impliquent la collaboration et la cordination des états et des organizations internationales"[26].

Assim, as primeiras décadas após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que coincidiram com a fase legislativa de elaboração dos instrumentos internacionais de proteção, segundo Trindade, estiveram marcadas pela " (...) gradual superação da objeção da pretensa competência nacional exclusiva e a concomitante asserção da capacidade processual internacional dos indivíduos"[27] e :

> "O desenvolvimento histórico da proteção internacional dos direitos humanos gradualmente superou barreiras do passado, compreendeu-se pouco a pouco que a proteção dos direitos básicos da pessoa humana não se esgota, como não poderia esgotar-se na atuação do Estado, na pretensa e indemonstrável 'competência nacional exclusiva'. Esta última (equiparável ao 'domínio reservado do Estado') afigura-se como um reflexo, manifestação ou particularização da própria noção de soberania, inteiramente inadequada ao plano das relações internacionais, porquanto originalmente concebida, tendo em mente o Estado *in abstracto* (e não em suas relações com outros Estados) e como expressão de um poder interno, de uma supremacia própria de um ordenamento de subordinação, claramente distinta do ordenamento

internacional, de coordenação e cooperação, em que todos os Estados são, ademais de independentes, juridicamente iguais. Nos dias de hoje, não há como sustentar que a proteção dos direitos humanos recairia sob o domínio reservado dos Estados, como pretendiam certos círculos há cerca de três ou quatro décadas atrás”[28].

Cristaliza-se, assim, a idéia do indivíduo não como objeto, mas como beneficiário e sujeito do direito internacional, levando em consideração a primazia da pessoa humana para o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, que passa a constituir uma garantia adicional.

Nesse sentido, entende-se a superação do debate entre monistas e dualistas[29] no direito tradicional, pois não há dúvidas de que as pessoas humanas em si mesmas são destinatários de certas normas internacionais e, por esse modo, a norma que deve prevalecer em uma situação de conflito entre o direito interno e o direito internacional é sempre aquela mais favorável à vítima[30].

Não obstante isso e visando ainda a evitar conflitos entre as normas internas e internacionais, os tratados têm adotado dispositivos de compatibilização, com vistas a harmonizar as legislações nacionais com as obrigações convencionais. Esses dispositivos são: as cláusulas de derrogação e de limitações ou restrições ao exercício de certos direitos; as reservas permitidas nos próprios tratados; as cláusulas facultativas e o prévio esgotamento dos recursos internos.

Muitos desses dispositivos reduzem o exercício de certos direitos. Entretanto, é necessário considerar as dificuldades de aceitação desses mesmos instrumentos pelos Estados. Assim, tais disposições, em certa medida, removem os obstáculos à proteção internacional dos direitos humanos, por viabilizarem, em certa medida, um maior número de ratificações ou adesões. É nesse contexto que se compreende o requisito prévio do esgotamento dos recursos internos como condição para o acionamento do aparato internacional[31].

Cabe esclarecer que este último dispositivo, previsto com vistas a evitar conflitos entre jurisdições doméstica e internacional, não pode ser usado em prejuízo das vítimas. O contexto atual da proteção internacional dos direitos humanos, percebidos por meio da jurisprudência recente no domínio específico da proteção internacional dos direitos humanos, retrata avanços no que se refere à distribuição entre as partes do ônus da prova (cuja maior parte recai sobre o Estado denunciado) e a flexibilização da regra do esgotamento prévio dos recursos internos[32]. Permite levar-se em conta o contexto específico e as circunstâncias de cada caso concreto, quando da aplicação da regra do esgotamento dos recursos internos com vistas a beneficiar as supostas vítimas[33]. Ademais, a regra não é aplicada nos chamados “casos gerais”, ou seja, nos casos em

que se configuram, na prática estatal, a negligência ou a tolerância por parte de autoridades públicas, que claramente deixam perceber-se a inexistência de recursos internos a serem esgotados.

Com efeito, a atuação das cortes internacionais e dos mecanismos de supervisão, que chegam mesmo a parecer uma ingerência, decorre de uma obrigação anteriormente assumida por um Estado, quando, no exercício de sua soberania, ratifica um tratado internacional. E, no que se refere às investigações e aos julgamentos de violações dos direitos humanos consagrados nos tratados internacionais ratificados por um Estado, além de a responsabilidade primária na condução do processo ser do próprio Estado, existem dispositivos previstos nos próprios tratados para prevenir o conflito entre as jurisdições. Daí, a improcedência da invocação do domínio reservado no que se refere à interpretação e aplicação dos tratados vigentes.

Conclui-se, assim, que diferentemente do direito internacional vigente no início do século XX, marcado pelo " (...) voluntarismo estatal ilimitado que se refletia na permissividade do recurso à guerra, da celebração de tratados desiguais, da diplomacia secreta, da manutenção de colônias de influência (...), o direito internacional contemporâneo é marcado, por um lado, pelo impacto da internacionalização dos direitos humanos para o sistema internacional e, por outro, pela erosão da jurisdição doméstica"[34].

Nesse sentido, a discussão de um Estatuto para a criação do Tribunal Penal Internacional que, diferentes das demais cortes até então criadas pelos tratados de direitos humanos, responsabiliza os indivíduos e não os Estados pelas violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, somente veio a ser discutido em Roma em decorrência da superação da alegação do domínio reservado do Estado, pautado no princípio da soberania, graças ao desenvolvimento das relações internacionais e à expansão da proteção internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário[35].

A criação do Tribunal Penal Internacional

A relevância e a necessidade da criação de um órgão penal internacional permanente saltam da própria análise histórica que toma em consideração as principais iniciativas de investigação e os processos estabelecidos em âmbito internacional, com intuito de apaziguar a demanda pública por dar respostas aos trágicos eventos e às condutas chocantes, durante conflitos armados.

Com efeito, o Tribunal Militar Internacional e o Tribunal Militar do Extremo Oriente alimentaram a esperança de que, no futuro, os crimes contra os direitos

humanos seriam julgados em um tribunal penal permanente das Nações Unidas, livre de pressões políticas, dotado de uma jurisdição definida e com base em uma legislação abarcando os crimes contra a humanidade.

A necessidade do estabelecimento de um tribunal internacional penal foi discutida na Organização das Nações Unidas, em 1948. Na Resolução 260, de 9 de dezembro, a Assembléia Geral reconheceu que "(...) at all periods of history genocide has inflicted great losses on humanity; and being convinced that, in order to liberate mankind from such an odious scourge, international co-operation is required".

Na mesma Resolução, a Assembléia Geral solicitou à Comissão de Direito Internacional um estudo sobre a possibilidade do estabelecimento de um órgão judicial internacional para julgar as pessoas que cometessem crimes de genocídio.

Cabe, aqui, fazer referência ao importante trabalho da Comissão de Direito Internacional (CDI), que é o principal órgão da ONU na codificação do direito internacional. A criação da CDI, em 1947, decorreu do Artigo 13 das disposições gerais da Carta das Nações Unidas, que indicava, de forma modesta, a necessidade de que a Assembléia Geral iniciasse estudos e fizesse recomendações com o objetivo de incentivar o desenvolvimento progressivo do direito e sua codificação.

É importante mencionar que, dos temas tratados pela CDI, treze deram origem a Convenções internacionais; dois tornaram-se recomendações da Assembléia Geral para governos e outros – um dos quais é o Código de Crimes contra a Paz e Segurança, de especial importância para a elaboração do Estatuto do Tribunal Penal Internacional – foram apenas encaminhados à Assembléia Geral para estudo[36] . É oportuno esclarecer, entretanto, que, entre 1946 e 1996, o esforço da ONU em codificar certos crimes internacionais e estabelecer uma corte criminal internacional estava dissociado.

A CDI concluiu que uma corte internacional para julgar crimes de genocídio e outros crimes de gravidade similar era tanto possível como desejável. Assim, a Assembléia Geral nomeou um comitê para preparar uma proposta de estatuto para a almejada corte. O comitê preparou o primeiro anteprojeto em 1951[37] e um outro, revisado em 1953. Entretanto, o cenário internacional marcado pela Guerra Fria, impediu avanços nesse sentido.

A consideração da primeira versão do anteprojeto foi, contudo, protelada por décadas. A rígida lógica da Guerra Fria não favorecia a formação de consenso sobre os valores tidos como fundamentais para a humanidade a partir dos quais se pudessem definir os crimes internacionais. Além disso, no que diz respeito ao próprio texto do anteprojeto, não havia consenso sobre a definição do crime de agressão.

Nesse meio tempo, mais de dois milhões de pessoas no Camboja perderam suas vidas em decorrência das atrocidades cometidas durante os anos de 1975 a 1978; na

Iugoslávia, a limpeza étnica causou a morte de milhares de pessoas e, em Ruanda, um número estimado em 800 mil tutsis e hutus (moderados) foram massacrados em um genocídio comandado por extremistas hutus. Segundo Kofi Annan, Secretário Geral das Nações Unidas,

> "Many thought, no doubt, that the horrors of the Second Word War – the camps, the cruelty, the exterminations, the Holocaust – could never happen again. And yet they have. In Camboja, in Bosnia and Herzegovina, in Rwanda. Our time – this decade even – has show us that man's capacity for evil knows no limits"[38] .

No ano de 1989, em resposta a um requerimento de Trinidad e Tobago, a Assembléia Geral solicitou à CDI um resumo dos trabalhos sobre uma corte penal internacional em cuja jurisdição se incluísse o tráfico de drogas. O fato ensejou levantar-se, novamente, a necessidade de se pensar a criação de um sistema penal permanente[39] .

Assim, no mesmo ano, por uma resolução da Assembléia Geral, a CDI iniciou trabalhos para viabilizar o estabelecimento de um órgão judiciário com competência para o processamento de crimes semelhantes àqueles julgados pelos tribunais militares internacionais, criados para as violações de direitos cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. No entanto, os trabalhos não avançaram, novamente, por efeito das divergências ideológicas proporcionadas por um mundo que, naquele período, estava marcado pelo equilíbrio de poder entre Estados Unidos e União Soviética.

Com efeito, o fim da Guerra Fria e os conflitos que se seguiram, principalmente no Leste Asiático e na África, influenciaram o andamento dos trabalhos da CDI. A criação, pelo Conselho de Segurança, de tribunais *ad hoc* para a ex – Iugoslávia (1993) e Ruanda (1994), acabou por demonstrar que os governos não são capazes de julgar violadores de direitos humanos. De fato, com o estabelecimento, por iniciativa do Conselho de Segurança da ONU, dos tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e Ruanda, pôde-se verificar essa incapacidade à medida que as autoridades domésticas não puniam os verdadeiros responsáveis pelas atrocidades cometidas naqueles Estados. Até mesmo quando há vontade política por parte de um Estado, a instauração dos processos criminais torna-se freqüentemente uma coisa impossível, devido ao fato de os conflitos apresentarem uma envergadura tal que ameaça interromper ou mesmo desintegrar o sistema judicial daquele país.

De acordo com Tavernier:

> "(...) mesmo antes de 1993, já havia propostas de estabelecimentos de tribunais internacionais para julgar crimes de guerra cometidos pelos Estados no Vietnã ou ainda para processar Sadan Hussein, responsável pela agressão do Iraque contra o

Irã. Entre 1993 e 1994, também foram formuladas propostas para instituir tribunais *ad hoc* para julgar os crimes de guerra na Chechênia, Burundi e Zaire (atual Congo), inclusive recentemente se previu processar a Pol Pot, responsável do genocídio cambojano"[40].

Esses tribunais, como o de Nuremberg, por não terem sido criados com base em um tratado internacional, tiveram sua competência temporal e geográfica limitadas[41]. Reconhece-se que a criação desses tribunais, mesmo sendo estabelecidos por meio de resoluções do Conselho de Segurança – que teve de atuar com base em sua própria constituição, a Carta das Nações Unidas[42] –, foi um passo inevitável e importante, porém, imperfeito. Pode-se dizer que as experiências passadas com tribunais *ad hoc* confirmaram a necessidade de um sistema permanente de justiça criminal internacional.

De fato, em todos esses anos que passaram entre o final do processo de Nuremberg (1° de outubro de 1946) e o começo dos trabalhos dos tribunais *ad hoc*, não houve nenhum exemplo de tribunal penal internacional para crimes que atentassem contra os direitos humanos que cumprisse a promessa de Nuremberg de uma nova era no direito internacional, ou seja, os criminosos nazistas que não saíram impunes foram condenados não por um tribunal internacional, mas por cortes nacionais de diferentes Estados, ou, no caso alemão – durante os primeiros anos do governo militar –, por cortes norte americanas.

O melhor exemplo que se pode citar foi o processo que se abriu em Jerusalém, no dia 11 de abril de 1961 – quinze anos depois de Nuremberg –, contra Adolf Eichmann, um dos organizadores mais destacados do extermínio de judeus europeus. Nesse processo, sobressai não o julgamento em si, mas o seqüestro de Eichmann na Argentina, para que fosse levado a juízo em Jerusalém. Ante a magnitude do crime em questão, genocídio, o ato ilegal do seqüestro não foi discutido[43]. O processo de Jerusalém levantou novamente a questão do estado insatisfatório do tratamento judicial desses crimes no mundo.

Nota-se que são cada vez maiores as críticas à justiça seletiva dos tribunais *ad hoc* e à atuação dos governos em casos semelhantes ao citado acima. Um sistema permanente, além de eliminar a necessidade de estabelecimentos de tribunais *ad hoc* sempre que aparecessem conflitos isolados, retiraria o significativo conteúdo político que essas cortes temporárias possuem, por serem criadas com base em questionáveis prerrogativas dos principais atores internacionais.

De fato, mais de 50 anos se passaram até a convocação pelas Nações Unidas de uma Conferência Diplomática para discutir um projeto de Estatuto para a criação de

uma tribunal penal internacional permanente. Segue abaixo a cronologia dos trabalhos de preparação do Estatuto do Tribunal Penal Internacional:

1989

Assembléia Geral da ONU, após solicitação de Trinidad Tobago, “encomenda” à CDI a elaboração de um projeto de estatuto para o estabelecimento de um tribunal penal internacional permanente.

1993

As Resoluções 47/33 e 48/31 da Assembléia Geral da ONU retomam o assunto, solicitando da CDI a apresentação do Projeto do Estatuto.

1994

Apresentação do projeto do estatuto no Sexto Comitê da 49ª Sessão da Assembléia Geral da ONU, e o estabelecimento de um Comitê *ad hoc*, pela Resolução 49/53.

1995

O Comitê *ad hoc* se reúne em duas sessões. Muitas controvérsias já aparecem nessas discussões. Os países começam a se reunir separadamente e constituir blocos de interesse. Tendo sido concluído o mandato do Comitê *ad hoc,* a Assembléia convocou em dezembro um Comitê Preparatório (Prep Com) para o estabelecimento do TPI[44] .

A condução dos trabalhos do Comitê deu-se em grupos de trabalhos que discutiram os seguintes temas: (a) lista e definição de crimes; (b) princípios gerais de direito criminal; (c) complementaridade e mecanismos de acionamento; (d) procedimentos, cooperação internacional e assistência judicial; (e) penalidades, composição e administração do Tribunal; e (f) estabelecimento do Tribunal Penal Internacional e seu relacionamento com as Nações Unidas.

1996

O Comitê Preparatório se encontrou duas vezes para esboçar o texto do projeto a ser apresentado na Conferência dos Plenipotenciários. De 25 de março a 12 de abril, a primeira sessão realizada em Nova York discutiu a jurisdição, definição dos crimes, mecanismos de acionamento e princípios gerais do direito internacional. De 12 a 30 de agosto, também em Nova York, o Comitê discutiu temas relativos aos procedimentos e questões organizacionais, direitos dos acusados e a relação do Tribunal com as Nações Unidas, entre outros[45] .

Em 16 de dezembro, a Assembléia Geral em sua Resolução 51/207, seguindo uma recomendação da CDI, decidiu que a conferência diplomática dos plenipotenciários para a criação do Tribunal Penal Internacional deveria ser realizada em 1998, ano do aniversário de 50 anos de dois instrumentos importantes das Nações Unidas: A Convenção de Prevenção e Punição para os Crimes de Genocídio e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

1997

Nesse ano, o Comitê Preparatório se reuniu três vezes (de 11 a 21 de fevereiro de 1997, de 4 a 15 de agosto de 1997, de 1 a 12 de dezembro de 1997) e estabeleceu os objetivos do TPI.

1998

De 16 de março a 3 de abril, a sexta e última sessão do Comitê Preparatório foi destinada aos preparativos e estabelecimento da agenda para a Conferência de Roma. O anteprojeto submetido à Conferência de Roma é dividido em 13 partes e composto por 116 artigos.

Cabe destacar que, na preparação do anteprojeto final que foi submetido à apreciação das delegações na Conferência dos Plenipotenciários, o projeto da CDI foi amplamente utilizado, entretanto, segundo o Embaixador Gilberto Sabóia, chefe da delegação brasileira na Conferência de Roma, durante os debates da Sexta Comissão, trabalhos e contribuições oriundas de outras fontes foram utilizados. Cite-se, entre essas outras fontes, o projeto Siracusa elaborado pelo Comitê de Peritos do Instituto Internacional de Altos Estudos em Ciências Criminais, que se reuniu em 1996 e apresentou sugestões ao projeto da CDI que:

> “(...) ampliavam em vários aspectos o escopo do TPI, ao eliminar a cláusula de jurisdição facultativa, prever a possibilidade de iniciativa autônoma do promotor para iniciar as investigações e atribuir maior independência em relação ao Conselho de Segurança”.

A Resolução 52/160 convocou a Conferência Diplomática.

De 15 de junho a 17 de julho, nas dependências da FAO (*Food and Agriculture Organization of United Nations)*, em Roma, deu-se a Conferência Diplomática de Plenipotenciários para o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional. O Estatuto foi aprovado e a Resolução da Assembléia Geral 53/105, de 8 de dezembro, sobre a adoção do estatuto, convoca novamente um Comitê Preparatório para elaborar documentos adicionais previstos pelo Estatuto.

Desde o início dos trabalhos preparatórios, existia um largo acordo entre as delegações de que o TPI não deveria possuir primazia de jurisdição com relação às jurisdições domésticas, diferentemente dos tribunais *ad hoc* criados pelo Conselho de Segurança. Desse modo, o princípio da complementaridade foi escolhido como norteador das relações entre as jurisdições nacionais e a do Tribunal.

Assim, o Tribunal destina-se a intervir somente nas situações mais graves, em que se verifique a incapacidade ou falta de disposição dos Estados Partes de processar os responsáveis pelos crimes previstos pelo Estatuto de Roma. Segundo o documento final aprovado na Conferência de Roma, o TPI terá caráter complementar às jurisdições nacionais (preâmbulo e Art. 1°) e jurisdição *ratione materiae* (Art. 5°) sobre os crimes: de genocídio; de agressão; de guerra; e contra a humanidade.

Com efeito, os temas discutidos para a constituição do Tribunal eram complexos. Houve, segundo Peixoto[46], durante as negociações, uma forte polarização entre o P.5 (Estados Unidos da América, França, Rússia, China e Reino Unido), favorável à adoção de um estatuto mais conservador nos moldes do projeto da CDI e outro grupo chamado *"like minded group"*, majoritário, que defendia a ampliação das prerrogativas do Tribunal[47]. Os dispositivos relacionados à jurisdição do TPI foram mais complexos e sensíveis e, por esse motivo, sujeitos a longos debates.

Em face da complexidade dos temas debatidos e das diversidades de interesses e de opiniões entre as diferentes delegações, foram adotadas no Estatuto do TPI algumas soluções que não parecem ser as mais adequadas ou eficazes. No entanto, para que o Tribunal Penal Internacional venha a funcionar, é necessário um número mínimo de 60 ratificações; assim, as escolhas durante o processo de negociação poderiam determinar a ratificação ou não pelos plenipotenciários.

Com efeito, da ampla ratificação do tratado depende o alcance universal desta justiça internacional. Entretanto, dos 127 Estados participantes da Conferência de Roma, 120 aprovaram o Estatuto, 21 se abstiveram e 7 lhe foram contrários: Estados Unidos, Israel, China, Iêmen, Líbia, Iraque e Catar – uma minoria que, no entanto, representa a metade da população mundial[48].

Não obstante isso, o resultado da Conferência foi considerado positivo e as expectativas com relação ao funcionamento do TPI concentram-se em dois aspectos: acabar com a cultura da impunidade para os violadores dos direitos humanos e direito internacional humanitário e prevenir os conflitos na medida em que iniba os *decision makers* no planejamento e cometimento de atos de agressão[49].

Conclusão

A aprovação do Estatuto do Tribunal Penal Internacional em Roma, no ano de 1998, é uma conquista da comunidade internacional que só foi possível em decorrência da revisão da noção tradicional de soberania absoluta dos Estados, que se deu paralela à evolução do direito internacional.

As principais características do termo soberania encontram-se na "(...) capacidade de integrar uma variedade de idéias distintas, tais como autoridade, poder, autonomia e capacidade de tomada de decisão"[50] . Embora essas características se mantenham, a forma de interpretar a soberania vem-se modificando com as transformações verificadas no cenário internacional que se configurou após as duas grandes guerras.

Segundo Chayes:

> "(...) a soberania não consiste mais na liberdade dos Estados de atuarem isolada e independentemente, na busca de seus interesses próprios. A soberania consiste hoje na crescente participação do Estado na comunidade internacional. Soberano hoje é o Estado que integra o sistema internacional"[51] .

Essa integração dos Estados no sistema internacional se dá, entre outras formas, pelos tratados internacionais que, nas matérias dos direitos humanos e direito internacional humanitário, após a Segunda Guerra Mundial, multiplicaram-se, em parte, por decorrência das atrocidades cometidas pelos motivos políticos e ideológicos que marcaram o período.

De fato, a proteção dos direitos humanos tem demonstrado, nos últimos anos, um avanço no que se refere principalmente às definições das normas substantivas sobre a matéria e na constituição de mecanismos de proteção que consagraram a responsabilidade dos Estados pelas violações dos direitos humanos.

Além disso, a forma sob a qual era concebido o tratamento dos nacionais pelo Estado modifica-se à medida que se entende que a proteção dos direitos humanos não pode, nem deve, reduzir-se ao domínio reservado dos estados ou à jurisdição doméstica exclusiva.

Verifica-se assim a necessidade, diferente das demais cortes criadas através dos tratados de direitos humanos que responsabilizam os Estados pelas violações ocorridas em seu território, de um sistema que reafirme a responsabilidade penal internacional dos indivíduos pelas violações mais graves contra os direitos humanos e o direito internacional humanitário, já consagrados nos Tribunais Militares Internacionais de Nuremberg e do Extremo Oriente e, mais recentemente, nos Tribunais *ad hoc* criados pelo Conselho de Segurança para a Ex-Iugoslávia e Ruanda[52] .

A criação do Tribunal Penal Internacional, nesse sentido, tem sido considerado um marco na história da humanidade na luta contra a impunidade, pois constitui uma antiga aspiração da comunidade internacional e vem suprir uma lacuna apontada pelos estudiosos do direito internacional.

Notas

1 Conferência realizada no ano de 1995, em comemoração aos 50 anos do processo de Nuremberg. GOLDSTONE, Richard. Cincuenta años después de Nuremberg: un nuevo Tribunal Penal Internacional para crimines que atentan contra los Derechos Humanos. *Revista Memória*: Centro de documentación sobre Derechos Humanos en América Latina, Nuremberg, n.8, p.4, 1996.

2 Ver Paul Bouchet e Adama Dieng no prefácio do livro *No a la Impunidad/Sí a la Justicia*, que reúne artigos apresentados no Encontro Internacional sobre a Impunidade e os Autores de Violações Graves dos Direitos Humanos, organizado pela Comissão Nacional Consultiva de Direitos Humanos da França e a Internacional de Juristas, sob os auspícios da ONU, realizado entre 2 a 5 de novembro de 1992, no Palácio das Nações Unidas, em Genebra.

3 O Tribunal *ad hoc* para Ruanda foi o primeiro autorizado a processar criminosos durante um conflito armado não-internacional.

4 PEIXOTO, A.K. O Estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n.113/118, p.173-189, 1998.

5 PEIXOTO, A.K.. *A erosão da soberania e a teoria das relações internacionais*. Brasília: IPR/UnB, 1997, p. 32.

6 Idem, *op. cit.*

7 Idem.

8 Maquiavel foi um dos principais teóricos da razão de Estado. Entendia que o Estado e seu soberano não deveriam sujeitar-se a qualquer ordem superior ou transcendente. Em sua principal obra, *O Príncipe*, desenvolve a idéia do Estado absolutista.

9 Cf. MATTEUCCI, N. Soberania. In: BOBBIO Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1986, p.1179-88.

10 Idem.

11 Ibidem.

12 Nas palavras de von Clausewitz: "A guerra é a continuação da política por outros meios".

13 PEIXOTO, op. cit.,

14 Cf. HINSLEY, F.H. *Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations between States.* Cambridge : Cambridge University Press, 1985.

15 Idem, p.154.

16 A. K. Peixoto (1997), *op. cit.*

17 BEITZ, C. *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, *apud* PEIXOTO (1997), op. cit.,

18 Idem.

19 Ibidem.

20 PIOVESAN, Piovesan. *O tribunal internacional e os crimes contra a humanidade*. Mimeografado, 2000.

21 O recurso à guerra foi por muito tempo considerado e ainda o é em algumas situações como um direito subjetivo vinculado à definição de soberania. O recurso à força era o atributo supremo da soberania do Estado e a expressão mais cabal de sua qualidade de Estado. SWINARSKI, C. *Introdução ao direito internacional humanitário*. Brasília: CICV/IIDH, 1993, p.13

22 A tabela do Anexo II permite uma visão dos principais tratados internacionais que configuram o direito internacional humanitário e o direito dos refugiados. O direito internacional dos direitos humanos possui mecanismos de controle muito variados.

23 TRINDADE, A.A.C. Evolução do Direito Internacional Humanitário e as Posições do Brasil. *Direito Internacional Humanitário*, Brasília: IPRI (Coleção Relações Internacionais), 1989, p.13-52.

24 Idem.

25 ESPIELL, H.G. Relações do direito internacional humanitário com outros sistemas internacionais de proteção da pessoa humana .*Direito Internacional Humanitário*. Brasília: IPRI (Coleção Relações Internacionais), 1989, p.42-52.

26 TRINDADE, A.A.C. Interação entre o Direito Internacional e o Direito Interno na Proteção dos Direitos Humanos. *Revista Arquivos do Ministério da Justiça*, v. 182, 1993, p.54-56.

27 Idem.

28 Ibidem.

29 Correntes teóricas do direito internacional – *grosso modo* os dualistas – entendem que o direito interno e o direito internacional são independentes e, assim, a norma internacional só é valida se aceita no plano interno. Por outro lado, os monistas consideram o direito internacional e o direito interno um sistema único sob a primazia, para uns, do direito internacional e, para outros, do direito nacional de cada Estado soberano.

30 FISCHEL DE ANDRADE, J.H. *et al.* Do indivíduo como Sujeito de Direito Internacional. *Estudos Jurídicos*. v.26, n.67, 1993, p.83-108.

31 Segundo o Prof. Trindade, os tribunais internacionais de direitos humanos – Cortes Européias e Interamericana de Direitos Humanos – não substituem os tribunais internos, nem tampouco operam como tribunais de recursos ou de cassação de decisões dos tribunais internos. Mesmo assim, os atos internos dos Estados podem vir a ser objeto de exame por parte dos órgãos de supervisão internacionais quando se trata de verificar sua conformidade com as obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos. Cf. TRINDADE, A.A.C.(1993), op. cit.,

32 TRINDADE, A.A.C. A Regra do Esgotamento dos Recursos Internos Revisitada: Desenvolvimentos de Jurisprudências Recentes no Âmbito da Proteção Internacional dos Direitos Humanos. In: *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*. San José de Costa Rica: Secretaria da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1998, p.15-43.

33 Ver jurisprudência da Corte Européia, em especial, os casos "Akdivar versus Turquia" e "Aksoy versus Turquia", em 1996, <www.eduz.sbg.ac.at>.

34 TRINDADE, A.A.C. O Fortalecimento de uma Perspectiva Brasileira nas Relações Internacionais. In: *Discursos de formatura do Instituto Rio Branco*. Brasília: FUNAG, 1999, p.23.

35 Essa responsabilização dos indivíduos, que deverá ser consolidada com o TPI em funcionamento, tem como precedentes os julgamentos realizados pelos Tribunais Militares Internacionais de Nuremberg e do Extremo Oriente e pelos Tribunais *ad hoc* criados pelo Conselho de Segurança para a ex-Iugoslávia e Ruanda.

36 Cf. RODRIGUES, C.C. O Trabalho de Codificação do Direito Internacional nas Nações Unidas. *Boletim da sociedade brasileira de direito internacional*. nº. 101/103, 1996, p.23-31.

37 O então consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Levi Carneiro, foi contrário em parecer, datado de 5 de dezembro de 1951, sobre o Projeto de organização da Corte Criminal

Internacional; ver MEDEIROS, A.P.C., org. *Pareceres dos Consultores Jurídicos do* Itamaraty (1946-1951). Brasília: Senado Federal, 2000, v.4, p.589-592.

[38] ANNAN, K. Prevención de la guerra e los desastres: un desafio mundial que va aumentando. In: *Memoria anual sobre la labor de la Organización de las Naciones Unidas*, 1999, p. 5.

[39] Cf. PEIXOTO(1997), op. cit., p.175.

[40] Cf. TAVERNIER, P. La Experiência de los Tribunales Penales Internacionales para ex-Yugoslávia y para Ruanda. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n .144, p.645-653.

[41] Cf. BASSIOUNI, M.C. op. cit., p. 11-66; PEIXOTO (1997), op. cit., p.175.

[42] Nela, o capítulo VII trata das " (...) medidas ante a ameaça ou perturbação da paz e ante atos agressivos" e constitui a base legal das missões de paz da ONU. Essas medidas vão da diplomacia até a intervenção militar, mas não existe menção a tribunais internacionais.

[43] Cf. HUHLE, R. De Nuremberg a La Haya: Los Crímines de Derechos Humanos ante la Justicia: Problemas, avances, perspectivas. *Revista Memória*. Centro de documentación sobre Derechos Humanos en América Latina: Nuremberg, n.9, 1997, p.10; BURNS, P. An Internacional Criminal Tribunal: the Difficult Union of Principle and Politics. *Criminal Law Forum*. n.5, 1994, p.341-380.

[44] Cf. Informações sobre o TPI na página da Coalizão de ONGs por um Tribunal Penal Internacional. A coalizão tem como objetivo recomendar a criação de uma corte eficaz, justa e independente. <www.iccnow.org>.

[45] Trabalhos do comitê Preparatório, UN Doc.A/CONF.183/Add.1 (1998), v. <www.un.org/icc>.

[46] Cf. PEIXOTO, A. K.(1997), op. cit., p.232.

[47] Alguns países, como o Brasil adotaram uma posição neutra, ora pendendo para o grupo dos grandes, ora para o *like minded group.*

[48] Ressalte-se a mudança de posição dos Estados Unidos da América e de Israel; ambos assinaram o tratado no último dia previsto (31 de dezembro), o que representou apoio político dos países ao Tribunal e uma intenção de ratificá-lo. Segundo informe de agosto de 1998 do representante da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Doutor Luís Francisco Carvalho Filho, por requerimento dos Estados Unidos, o objeto da votação foi a Ata da Conferência que inclui o Estatuto de Roma e não o Estatuto propriamente dito. O Presidente norte-americano, Bill Clinton, apesar da forte pressão contrária do Pentágono, autorizou a assinatura do Estatuto e, em entrevista para a CNN, declarou que " (...) ao assinar, não estamos abandonando nossa crença que o tratado contém falhas significativas". Também o Primeiro-Ministro de Israel, Ehnud Barak, reconsiderou o posicionamento de Israel " (...) após consultas com altos funcionários dos Estados Unidos, os ministros de seu gabinete decidiram dar ao Embaixador junto à ONU, Yehuda Lancry, a autoridade para assinar o tratado". O Estatuto do TPI, em 31 de dezembro de 2000, possuía 139 assinaturas e 27 ratificações.

[49] BROMS, Bengt. The Establishment of an International Criminal Court. *Israel Yearbook on Human Rights*. n.24, 1994, p.135-148.

[50] PEIXOTO (1997) , *op. cit.*, p. 173-189.

[51] CHAYES, Abram. The New Sovereignty, *apud*, PIOVESAN ,op. cit., p.5.

[52] AMBOS, Kai. Defensa penal ante el tribunal de la ONU para la antigua Yugoslavia. *Revista IIDH*: IIDH, n.25, 1997, p.11-28.

DE LA COMPETENCE DES ÉTATS FÉDERÉS AMÉRICAINS DE PRENDRE DES CONTRE-MESURES INTERNATIONALES : A PROPOS DE L'ARRÊT MASSACHUSETTS VERSUS NATIONAL FOREIGN TRADE COUNCIL DE LA COUR SUPRÊME DES ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Théodore Georgopoulos *

«[T]*he peace of the whole ought not to be left at the disposal of a part. The union will undoubtedly be answerable to foreign powers for the conduct of its members*»

A. Hamilton[1]

«[C]*ould there come a time when the nation has outlived its utility as the best vehicle for advancing our best aspirations ?*»

P.J. Spiro[2]

Introduction

Où se trouvent les limites des compétences internationales des Etats fédérés américains ? Dans quelle mesure pourraient-ils imposer des «sanctions»[3] à l'encontre d'un Etat tiers souverain, en conformité avec l'ordre constitutionnel américain? Et quelles sont les implications émergeant du point de vue du droit international?

Revista Cena Internacional. 3 (1): 173-200 [2001]

* Allocataire de recherche au Centre d'Etudes et des Recherches internationales et communautaires (CERIC), CNRS ESA 6108, Faculté de Droit et de Science politique d'Aix-Marseille. Je tiens à remercier son Eminence le Juge Nicolas Valticos pour la possibilité qu'il m'a offerte d'assister aux Cours de l'Académie de Droit International (session de Droit international public, 2000) et de compléter ainsi ma recherche ; et aussi, Mlles Céline Sanz-Aparicio, Doctorante, Faculté de Droit de Nantes et Julie Dirat, DEA de Droit international public, Faculté de Droit d'Aix-Marseille, pour la relecture du texte.

L'arrêt *Stephen P. Crosby, Secretary of Administration and Finance of Massachusetts, et al., Petitioners v. National Foreign Trade Council* (ci-après *Mass. c. NFTC*)[4] de la Cour suprême des Etats-Unis[5], rendu le 19 juin 2000, permet d'en tirer partiellement des réponses. Bien que l'imposition des sanctions en tant qu'outil de la politique internationale des Etats-Unis soit courante[6], c'est la première fois que la juridiction suprême des Etats-Unis se prononce sur la constitutionnalité des sanctions fédérées[7]. Cela explique l'attention que l'affaire a provoquée dès son commencement et l'encre qu'elle a fait couler par la suite[8]. D'ailleurs, les problèmes juridiques soulevés ne découlent pas seulement des sanctions elles-mêmes. D'autres moyens qui accompagnent la politique des sanctions internationales sont importants. On se réfère notamment aux négociations d'une part avec des Etats tiers, afin d'assurer une coordination des sanctions ; d'autre part, avec le pays visé par les sanctions, afin le convaincre de se conformer[9]. Enfin, la conformité de la pratique de sanctions par les Etats fédérés avec le droit international – en l'espèce les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (ci-après OMC) – illustre que le sujet ne se borne pas aux questions du fédéralisme.

Depuis plusieurs années, la communauté internationale invite le Myanmar à améliorer la situation des droits de l'homme et à renforcer les institutions démocratiques[10]. Pour assurer ces objectifs, l'Etat du Massachusetts adopte en juin 1996 une loi qui interdit aux autorités publiques de l'Etat d'avoir des relations commerciales avec des personnes qui maintiennent des activités économiques («*doing business*») au Myanmar[11]. En septembre 1996, le Parlement fédéral des Etats-Unis, le Congrès (*Congress*), édicte une loi[12] qui impose des sanctions économiques à Myanmar pour les mêmes raisons. De plus, elle délègue au Président des Etats-Unis (ci-après le Président) le pouvoir discrétionnaire de prendre des mesures supplémentaires. Pourtant, les sanctions prévues par la loi fédérale sont *rationae persone* et *rationae materiae* plus limitées que celles imposées par la loi du Massachusetts. D'ailleurs, le Congrès autorise le Président à suspendre ou même à supprimer les sanctions, en cas de réalisation des objectifs visés par la politique des sanctions ou en cas de danger pour la sécurité nationale des Etats-Unis. Une association de représentants des investisseurs américains à l'étranger, le *National Foreign Trade Council* (NFTC), dont certains membres étaient obligés d'interrompre leurs relations commerciales avec le Myanmar selon les dispositions de la loi du Massachusetts, mais pas selon la loi fédérale, ont contesté la validité de la loi fédérée. La justice ordinaire déclare la loi inconstitutionnelle en tant que contraire à la loi fédérale. L'Etat du Massachusetts forme alors un recours devant la Cour suprême.

La question principale étant la détermination de la compétence des Etats fédérés en matière des sanctions internationales, il faut avant tout rechercher ses limites, telles qu'elles sont consacrées par le fédéralisme américain (I). Néanmoins, la position de la Cour se consacre à la vérification pragmatique des conséquences des sanctions fédérées, autrement dit, au besoin d'efficacité de la politique étrangère fédérale (II).

I. Les sanctions fédérées à l'épreuve du conceptualisme du fédéralisme américain

On pourrait distinguer les arguments présentés par le NFTC contestant la constitutionnalité des sanctions de la loi du Massachusetts en deux catégories : ceux affirmant une violation directe des dispositions constitutionnelles par l'acte fédéré d'une part (1); ceux tendant à prouver que la loi du Massachusetts a été invalidée par la loi fédérale ensuite édictée (invalidation)[13] , d'autre part (2). En effet, le raisonnement de la Cour se fonde sur cette dernière argumentation. Pourtant, les autres arguments méritent d'être examinés, tandis qu'ils déterminent aussi l'étendue de la compétence des Etats fédérés à prendre des sanctions internationales.

1. Les limitations fondées sur la répartition des compétences entre les Etats et la Fédération[14]

Les arguments que la Cour n'a pas examinés présentent de grandes similitudes entre eux, dans la mesure où il s'agit de savoir si l'imposition des sanctions fédérées constituait avant tout une violation directe de la Constitution pour non-respect des compétences fédérales exclusives. Il s'agit de l'empiètement sur la compétence fédérale de conduire les affaires étrangères (1.1.) et la violation de la clause constitutionnelle interdisant aux Etats fédérés d'entraver les relations commerciales de la Fédération («*Foreign Commerce Clause*») (1.2.). D'ailleurs, même les compétences de police dont les Etats ne sauraient être dépourvus, ne peuvent justifier qu'exceptionnellement l'imposition des sanctions internationales alors même que les conditions exigées sont particulièrement strictes (1.3.).

1.1. L'empiètement sur la compétence exclusive fédérale en matière d'affaires étrangères

L'exercice des compétences extérieures des Etats fédérés n'est pas incompatible avec l'ordre constitutionnel américain[15] . La conclusion des accords avec d'Etats tiers[16]

et la représentation à l'étranger [17] concrétisent cette compétence internationale des Etats non souverains. D'ailleurs, en matière économique, les Etats américains en tant qu'opérateurs relativement autonomes jouent un rôle extrêmement important pour le développement des relations commerciales internationales des Etats-Unis[18]. De même, les Etats ne sont pas en principe dispensés de la compétence d'imposition des sanctions internationales ; d'ailleurs, les *States* des Etats-Unis en avaient déjà fait usage plusieurs fois[19], les plus significatives étant les sanctions contre la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud[20].

Pourtant, la Constitution diminue considérablement ce pouvoir extérieur des Etats fédérés. Selon l'article VI de la Constitution[21], les traités internationaux conclus par les Etats-Unis prévalent sur le droit des Etats[22], la même autorité étant donnée aux accords en forme simplifiée[23], aux interprétations du droit international coutumier effectuées par des organes fédéraux, de même qu'aux actes du Président édictés dans le cadre de ses compétences constitutionnelles[24]. Cette disposition, interprétée de façon large par la Cour suprême, attribue la compétence des affaires étrangères aux organes fédéraux et plus précisément au gouvernement[25]. Le gouvernement fédéral dispose incontestablement du pouvoir d'exercer seul la politique extérieure de la Fédération[26]. «Our system of government is such that the interest of the cities, counties and states, no less than the interest of the people of the whole nation imperatively requires that federal power in the field affecting foreign relations be left entirely free from local interference», dit la Cour dans l'affaire *Hines v. Davidowitz*, thèse constamment réaffirmée depuis[27].

L'application de cette doctrine connue sous le nom «*dormant foreign policy power*» reste problématique. Il est vrai qu'un acte fédéré sera jugé inconstitutionnel en tant qu'extension de la compétence de l'Etat fédéré au champ des relations internationales, réservées aux organes fédéraux[28]. Néanmoins, cette évaluation ne peut être effectuée que sous des critères uniformes et en tenant compte des particularités de chaque cas. La doctrine de l'exclusivité des compétences extérieures fédérales ne vise pas à priver les Etats fédérés de toute compétence concernant les relations extérieures. Seul un impact concret sur les relations internationales de la Fédération peut justifier une inconstitutionnalité du droit fédéré. La même concrétisation est à rechercher lorsque la légitimité des actes unilatéraux, comme les sanctions, est en cause…

1.2. La violation de la «Foreign Commerce Clause» (FCC)

Mis à part la réserve de la conduite des affaires étrangères, la Constitution contient une disposition qui vise particulièrement les affaires extérieures commerciales

de l'Union. Selon l'article I , Section 8, al. 3 de la Constitution, le pouvoir réglementaire des Etats fédérés en matière de commerce interétatique et extérieur dépend du consentement de la Fédération[29]. Cette disposition tend aussi à restreindre la compétence des Etats fédérés en matière d'imposition de sanctions de caractère économique[30].

La Cour suprême développa considérablement la portée de cette disposition[31]. Depuis 1851, elle reconnaît au Congrès le pouvoir d'annuler des actes fédérés susceptibles d'affecter le commerce interétatique[32]. En 1976, elle souligna que les Etats et les collectivités locales sont obligés de s'abstenir de réglementer en matière commerciale, si ces mesures alourdissent le commerce interétatique ou étranger[33]. Elle ajouta que le pouvoir réglementaire de l'Union est en la matière exclusif et que le droit des Etats de légiférer en l'espèce ne doit pas empêcher le gouvernement fédéral de parler d'une seule voix («*speaking in one's voice*») quand il négocie des questions commerciales avec ses partenaires internationaux. Un peu plus tard, la Cour ajouta que, malgré le parallélisme constaté dans la formulation de la disposition, la compétence fédérale en matière de commerce international doit, par interprétation téléologique, être plus large qu'en matière du commerce entre les Etats fédérés[34]. Dans ce contexte, la compétence des Etats fédérés d'imposer des sanctions s'avère plutôt résiduelle. Ils peuvent seulement exécuter la politique des sanctions décidée au niveau fédéral, en cessant les activités commerciales visées par les sanctions et plus généralement en veillant à l'application des sanctions fédérales dans la mesure où leurs compétences le permettent[35].

Pourtant, une lecture différente de la même disposition pourrait nous ramener à des conclusions contraires. Effectivement, la FCC n'entrave pas l'activité des Etats fédérés au plan international en tant qu'opérateurs économiques. La primauté de la loi fédérale joue pleinement en ce qui concerne les compétences de réglementation mais le fédéralisme ne saurait empiéter sur la possibilité des Etats de développer des relations commerciales en tant qu'entrepreneurs avec d'autres de la Fédération ou même – c'est ce qui nous intéresse en l'espèce – avec des Etats tiers. En effet, la Cour suprême de Maryland, à propos d'une affaire concernant la légitimité des mesures à l'encontre de l'Afrique du Sud les avait jugées constitutionnelles sur la base de la «doctrine du participant au marché» (*Market Participant Doctrine*)[36].

Toutefois, cette thèse est inopérante en l'occurrence. Tout d'abord, la Cour[37] de même que la doctrine[38], affirment des difficultés pour discerner si l'Etat fédéré agit comme opérateur économique ou comme autorité réglementaire. De surcroît, tout en respectant les compétences des Etats fédérés, la Cour a déjà souligné qu'il est nécessaire de les accorder avec le besoin d'uniformité – ou plutôt de coordination – des activités commerciales de la Fédération[39].

Enfin, il a été soutenu que l'adoption des mesures coercitives de nature économique à l'encontre de certains opérateurs économiques exerçant leurs activités avec le Myanmar, ne saurait être traitée de la même façon que le commerce interétatique[40]. Contrairement à ce dernier, dans le cas du commerce international, cette pratique ne pourrait être justifiée en termes de protectionnisme commercial. Les mesures manquent de légitimité dans la mesure où elles sont discriminatoires. Pourtant, la Cour n'a pas statué sur ce point, la légitimité des sanctions étant évaluée par rapport à leur impact sur les affaires étrangères et non pas à leur contenu en tant que tel.

1.3. La protection de l'équilibre fédéral

La distinction entre intérêts de la Fédération et des Etats fédérés est relativement plus facile à effectuer mais complètement inopérante en l'occurrence. Les pouvoirs de police des Etats fédérés afin de protéger leur peuple sont inaliénables[41]. Par conséquent, aucun acte du Congrès ne saurait les empêcher d'imposer des limites au commerce avec d'autres Etats –fédérés ou Etats tiers – si des intérêts primordiaux sont en jeu[42]. En effet, il est admis qu'en cas d'exercice des pouvoirs de police par les Etats fédérés, il y a présomption de non conflit entre la réglementation fédérée et la législation fédérale[43]. Néanmoins, l'amélioration de la situation des droits de l'homme et la démocratisation au Myanmar, quoique respectables, sont loin d'être considérées comme mettant en cause les intérêts vitaux de la société de l'Etat du Massachusetts. Même si la violation des droits de l'homme pourrait être considérée comme insultante pour les valeurs morales de la société, il n'y a aucune menace justifiant l'exercice des mesures de police[44].

De surplus, l'existence d'un intérêt local ne suffit pas pour garantir la légitimité de l'intervention réglementaire de l'Etat fédéré. La jurisprudence de la Cour soumet la compétence fédérée à des conditions assez strictes afin d'assurer que des intérêts locaux ne soient pas invoqués de façon abusive[45] : la non-discrimination déguisée des opérateurs économiques lésés par les mesures («*everhandedness*»)[46], l'objectif local légitime («*legitimate local purpose*»)[47] et la proportionnalité des mesures choisies («*less restrictive alternatives*»)[48].

2. L'argumentation retenue : la primauté du droit fédéral sur les sanctions fédérées en cas de conflit

La problématique de l'invalidation du droit fédéré par la législation fédérale se situe au centre du raisonnement de la Cour. La «*Supremacy Clause*» garantit la primauté des dispositions constitutionnelles, des traités internationaux et du droit fédéral sur

le droit des Etats fédérés. Les deux premiers n'étant pas, comme on vient de le voir, examinés par la Cour, la compétence des Etats fédérés en matière de politique des sanctions internationales se pose comme une question de concurrence entre législations fédérale et fédérée. Néanmoins, la constitutionnalité des sanctions du Massachusetts demeure la question principale.

Depuis 1819, avec son arrêt *McCulloch v. Maryland*[49], la Cour suprême consolide fermement le principe de la primauté de la loi fédérale sur le droit fédéré en cas de conflit entre eux. En se fondant sur la conception des compétences implicites dont le Congrès dispose, elle a admis la prééminence de l'autorité fédérale sur les Etats fédérés. Le principe du fédéralisme fût complété par l'arrêt *Gibbons v. Ogden*[50], qui mit au point l'invalidation du droit fédéré par le droit fédéral en tant que corollaire au principe de primauté des normes de l'Union sur le droit des Etats. Depuis, la prérogative fédérale d'invalidation sur la réglementation fédérée a été constamment affirmée[51].

Néanmoins, les requérants ont soutenu qu'en l'occurrence il n'était pas question d'invalidation. Ils ont affirmé qu'en cas de défaut de la clause expresse d'invalidation incluse dans la loi fédérale, les sanctions internationales imposées par le Massachusetts restent en vigueur parallèlement à la réglementation fédérale. Selon leur argumentation, le silence de la loi fédérale en ce qui concerne les sanctions fédérées, déjà imposées au moment de l'édiction de la loi du Congrès, équivaut à leur approbation tacite. Pour consolider leur argument, ils ont invoqué les sanctions imposées par les Etats fédérés américains contre le régime d'apartheid en Afrique du Sud dans les années 1980 qui, nonobstant les sanctions ordonnées au niveau fédéral, n'ont pas été mises en cause.

Or, l'invalidation, illustration de la prééminence du droit fédéral, ne s'effectue pas exclusivement par clause expresse. Les mêmes résultats arrivent même si l'acte normatif fédéral ne contient pas une clause d'invalidation[52]. La non-prévision d'une telle clause ne constitue pas une présomption de permission pour la législation de l'Etat fédéré[53]. Quant à l'argument qui tient à faire le parallèle avec les sanctions à l'encontre de l'Afrique du Sud, la Cour le rejette comme inopérant. Ces sanctions n'ont pas été mises en cause devant elle, afin qu'elle puisse statuer sur leur invalidation éventuelle par le droit fédéral. Autrement dit, il n'existe pas de précédent jurisprudentiel qui lierait la Cour en ce qui concerne la question de la compétence parallèle d'imposition des sanctions par les Etats fédérés[54].

Mais sous quels critères le juge pourrait-il apprécier la validité des dispositions législatives de l'Etat fédéré en cas de non prévision d'invalidation par l'acte du législateur fédéral ?

Dans son arrêt *Florida Lime & Avocado Growers, Inc. v. Paul*[55] , la Cour souligna que la réglementation fédérale ne peut mettre en jeu la loi fédérée sauf si c'est la nature de la réglementation qui l'exige ou si le Congrès s'est exprimé dans ce sens[56] . Dans l'affaire *Mass. v. NFTC*, la Cour suprême confirme – malgré une formulation différente – cette conception. Elle met au point deux critères dont la présence supplétive suffit pour la déclaration de la législation fédérée comme tacitement abrogée, si elle précède le droit fédéral ou invalide, si elle a été édictée postérieurement.

Primo, la compétence fédérée cesse si l'acte fédéral manifeste l'intention du Congrès d'«occuper le champ» («*occupy the field*»)[57] . Ce mode d'invalidation correspond à la fonction de subsidiarité qu'on retrouve dans le fédéralisme européen[58] .

Secundo, même en l'absence d'une telle intention «expansionniste» de la part du Congrès, l'existence d'un conflit entre le droit fédéral et le droit fédéré suffit pour justifier l'invalidation tacite du premier par le deuxième[59] . Quant à la constatation du conflit, la Cour rappelle que celui-ci est affirmé:

- s'il est impossible pour une personne privée de se conformer en même temps aux droits fédéral et fédéré[60] , ou
- si l'acte fédéré fait obstacle à l'accomplissement des objectifs de l'acte du Congrès[61] . La qualification de l'obstacle comme «*suffisant*» à mettre en péril les enjeux fédéraux doit être effectuée sur la base de l'identification des objectifs et des effets poursuivis[62] .

A vrai dire, la question du conflit constitue l'enjeu principal de l'affaire en l'occurrence. Toute l'argumentation de la Cour est articulée autour de la recherche de conflit entre les sanctions fédérées et la loi fédérale. Cette recherche pèse sur la vérification de la compatibilité des moyens des deux réglementations, la coïncidence des finalités n'étant pas suffisante. Pour la Cour, «*the fact of a common end hardly neutralizes conflicting means*»[63] .

Ce *dictum* s'aligne sur la jurisprudence antérieure de la Cour suprême, selon laquelle la législation fédérée ne doit pas être en conflit avec les objectifs de la loi fédérale[64] . Pourtant, la vérification de cette conformité ne se limite pas à la recherche des buts poursuivis. Elle s'étend aussi bien à la recherche des moyens envisagés pour la réalisation de ces mêmes objectifs. Par conséquent, on ne saurait se prononcer sur la conformité de l'acte fédéré sans tenir compte des moyens utilisés par lui. Si ces derniers vont plus loin que les dispositions de la loi fédérale, la règle fédérée est en contrariété avec le droit fédéral et le principe d'invalidation s'applique en l'espèce. La question spécifique de la compétence d'imposition des sanctions internationales

n'échappe pas à cette règle. La doctrine l'avait répété pour les sanctions à l'encontre de l'Afrique du Sud dans les années 80[65] et la Cour suprême l'a affirmé dans l'arrêt *Mass. v. NFTC*.

L'approche de la Cour est, sur ce point-là, révélatrice de la conception pragmatique des rapports entre la Fédération et les Etats fédérés. La légitimité de la législation fédérée parallèle à la législation fédérale n'est pas jugée sur un fondement de principe, comme dans le cas du fédéralisme européen[66] ; ici, l'évaluation n'est pas effectuée sur le seul fait que la Fédération est intervenue dans une matière en excluant *ipso facto* la compétence législative fédérée. Cette dernière peut aussi bien rester en vigueur conformément à l'ordre constitutionnel américain si elle coïncide avec lui en n'entravant pas la réglementation fédérale quant à ses finalités et aux moyens qu'elle prévoit[67] .

II. Les sanctions fédérées sous la toise de l'efficacité de la politique étrangère de la Fédération

En suivant les dispositions de la loi fédérale et le raisonnement de la Cour suprême, on pourrait distinguer deux types de moyens destinés à atteindre les objectifs de la démocratisation et de l'amélioration de la situation des droits de l'homme au Myanmar : d'abord, la politique des sanctions *stricto sensu* (1), qui doit se caractériser par la cohérence tout en restant sous le contrôle et la coordination de la Fédération en tant que chargée des affaires étrangères[68] ; mais cette politique doit être accompagnée par une politique de dialogue au niveau international destinée à chercher les moyens pour la réalisation des objectifs susmentionnés (2).

1. La mise en jeu de l'uniformité des sanctions

L'exigence de coïncidence des sanctions de l'Etat et de la Fédération reste au centre de l'argumentation retenue par la Cour afin de justifier l'invalidation de la loi fédérée par l'acte du Congrès. De plus, elle s'avère être un des points les plus originaux, tandis que la doctrine s'est bornée à la question de la répartition des compétences en matière d'affaires étrangères en termes généraux. Deux critères sont adoptés par la Cour afin de vérifier la compatibilité entre sanctions fédérales et sanctions fédérées, à savoir leur champ d'application (1.1.) et les mécanismes prévus pour leur suspension et leur suppression (1.2.).

1.1. Quant au champ d'application des sanctions

Les dispositions de la loi fédérale se réfèrent exhaustivement aux entrepreneurs, aux contrats commerciaux et aux activités économiques qui seraient affectées par les sanctions imposées tout de suite, de même que par les mesures prises éventuellement par le Président dans le cadre des pouvoirs qui lui sont délégués[69] . Plus précisément, et en ce qui concerne les sanctions économiques, la loi imposait tout d'abord l'interdiction de toute aide au gouvernement du Myanmar, à l'exception de celle octroyée pour des raisons humanitaires et pour la promotion de la protection des droits de l'homme et de la démocratie du pays. De plus, le Congrès ordonne aux représentants des Etats-Unis auprès des organisations internationales financières de voter contre toute proposition d'octroi d'aide au Myanmar. L'autorisation pour le Président de prendre des sanctions supplémentaires est accompagnée de la précision que ces sanctions ne peuvent porter que sur des «*nouveaux investissements*» ; quant à la notion de ces investissements, il s'agit de contrats susceptibles de favoriser «*le développement économique des ressources situées au Myanmar* «, les contrats visant la vente de marchandises, de services ou de technologie étant pourtant exclus. D'ailleurs, ces sanctions ne pourront viser que les ressortissants des Etats-Unis («*United States persons*»). Or, les sanctions imposées par le Massachusetts vont *ratione materiae* et *ratione personae* considérablement plus loin. En effet, la loi fédérée impose l'interruption de toute forme de relation commerciale avec le Myanmar, les autorités publiques de l'Etat étant obligées de cesser d'acheter des marchandises ou des services à des personnes – physiques et morales – de toute nationalité entreprenant à ce pays[70] .

Pour la Cour suprême, cet écart suffit à justifier l'existence du conflit. La coïncidence recherchée ne se réfère pas seulement aux sanctions dépassant un minimum imposé par la norme supérieure ; elles ne doivent pas excéder une limite maximale prévue par la loi fédérale non plus[71] . La Cour affirme que : «*the state act interferes with Congress's intention to limit economic pressure against the Burmese Government* ***to a specific range***»[72] . Après avoir comparé le champ d'application des deux lois, elle trouve que des personnes explicitement exemptées par les sanctions fédérales ne restent pourtant pas à l'abri selon la loi fédérée : les investisseurs étrangers *in globo* et les américains dont l'activité économique se fonde sur des raisons humanitaires ou promeut la protection des droits de l'homme et de la démocratie. L'incompatibilité de ces sanctions avec la volonté du Congrès est évidente[73] . Le fait que certaines entreprises peuvent se conformer sans problème aux deux groupes de réglementation ne saurait contrebalancer la contradiction demeurant en ce qui concerne les autres. L'incompatibilité des moyens suffit, selon la Cour suprême, pour

justifier un conflit.

Plus loin encore, l'affirmation que les sanctions fédérées imposées parallèlement à des sanctions fédérales visent des buts différents ne justifie en aucun cas la légitimité des premiers[74]. Au contraire, il est très probable que l'inconstitutionnalité des sanctions des Etats fédérés découle de cette incompatibilité, voire de ce conflit entre le droit fédéral et le droit fédéré.

1.2. Quant à la flexibilité de l'imposition des sanctions

Cette incompatibilité des moyens se retrouve dans la flexibilité qui doit accompagner l'imposition des sanctions. Le Congrès, conscient du rôle à la fois préventif et coercitif des sanctions, a délégué au Président le pouvoir d'imposer des sanctions additionnelles[75]. De même, la suppression des sanctions par le Président est conçue par la loi fédérale comme une récompense en cas d'amélioration des conditions des droits de l'homme et de la démocratie au Myanmar. La Cour reconnaît ainsi que le Président disposait de l'autorité non seulement de faire une déclaration politique («*political statement*»), mais d'achever un objectif politique («*political result*»). De surcroît, le Président est autorisé à suspendre ou même à supprimer les sanctions imposées par l'acte fédéral, s'il croit qu'elles sont susceptibles de mettre en péril la sécurité nationale.

D'ailleurs, le Président dispose généralement de très larges pouvoirs en matière de politique étrangère[76]. En effet, il dispose en la matière de compétences plus étendues que pour les affaires intérieures. Selon la jurisprudence de la Cour[77], le pouvoir du Président en matière d'affaires étrangères est moins limité vis-à-vis du Congrès par rapport aux domaines intérieurs[78]. La délégation de la loi du Congrès vient renforcer davantage ces prérogatives de l'Exécutif. En ce sens, l'acte du Congrès s'oriente plutôt vers le renforcement de la légitimité de l'action présidentielle[79].

Or, l'incidence des sanctions du Massachusetts affaiblit cette marge de décision que la loi fédérale attribue à l'Exécutif. Tandis qu'elles sont «immédiates et perpétuelles sans prévision de terminaison», l'autorité présidentielle est mise en cause en lui laissant moins de prérogatives que l'acte fédéral ne lui confère[80]; prérogatives visant soit à rendre efficace la politique des sanctions, soit à resserrer la protection de la sécurité nationale, domaine de compétence fédérale exclusive. La flexibilité poursuivie par le législateur fédéral est mise en cause par les sanctions de l'Etat fédéré. En évaluant la légitimité des sanctions du Massachusetts à l'égard de la loi fédérale, elle constate: «[i]*t is implausible to think that Congress would have gone to such lengths to empower the President had it been willing to compromise his effectiveness by allowing state or*

local ordinances to blunt the consequences of his actions»[81] .

Le raisonnement rejette aussi l'argument soulevé par le Massachusetts qui prétendait que la flexibilité de la politique du Président se referait seulement aux sanctions imposées par l'acte fédéral. La Cour constate qu'il serait contradictoire pour la réglementation fédérale d'autoriser le Président à suspendre ou à supprimer des sanctions fédérales en faveur des intérêts de sécurité nationale et simultanément de permettre tacitement aux Etats fédérés de maintenir des sanctions susceptibles de mettre en péril la sécurité nationale[82] .

2. La thèse nuancée de la Cour à propos de l'exercice par le Président d'une politique de coopération

Plus intéressant encore est le raisonnement que tient la Cour afin d'apprécier concrètement l'incidence de la législation fédérée sur la politique des sanctions contre le Myanmar. Cette fois-ci, le contrôle de légalité s'exerce à l'égard de l'autorité du Président, telle qu'elle a été formée après la délégation de pouvoir du Congrès. Le raisonnement de la Cour est intéressant dans la mesure où elle s'adapte aux particularités de l'exercice de la politique des sanctions internationales. L'incitation d'autres pays à adopter des mesures analogues et la coordination de la politique de sanctions au niveau international figurent parmi les objectifs qu'une politique des sanctions économiques vise à atteindre à moyen terme[83] .

En justifiant son argumentation par la lettre de la loi fédérale et surtout par les dispositions concernant la coopération avec d'autres Etats souverains, la Cour se prononce sur la constitutionnalité des sanctions du Massachusetts en se fondant sur leur impact sur la gestion des affaires étrangères par l'exécutif fédéral (2.1.). D'ailleurs, nonobstant le silence de la Cour à propos de la compatibilité de ces actes unilatéraux avec les obligations internationales des Etats-Unis, son arrêt, en l'occurrence, permet de tirer certaines conclusions sur la position de la juridiction suprême fédérale en la matière (2.2.).

2.1. Les sanctions fédérées en tant qu'entrave au dialogue de l'Exécutif fédéral avec les Etats tiers

Selon les dispositions de la loi fédérale, le Président est invité à travailler afin de développer «*a comprehensive, multilateral strategy to bring democracy to and improve human rights practices and the quality of life in Burma*». La coopération avec l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est et d'autres pays ayant des intérêts majeurs

de commerce et d'investissement au Myanmar, de même que le renforcement du dialogue entre le gouvernement et l'opposition du pays, sont ajoutés aux instructions données au Président par le Congrès.

Pourtant, pour la Cour, l'élément significatif est le fait que l'acte du Massachusetts a rendu plus difficile la capacité de l'exécutif de négocier avec ses partenaires internationaux: «*The state act undermines the President's capacity for effective diplomacy*». Mais ce jugement ne découle pas des préoccupations propres de la Cour ; au contraire, elle se réfère à la position de l'Exécutif, en tant que pouvoir chargé de négocier au niveau international. Les représentants de ce dernier avaient à plusieurs reprises souligné que la loi du Massachusetts avait de graves conséquences sur la possibilité pour l'Etat de s'entendre avec ses partenaires sur la question du Myanmar. La Cour, ainsi, rappelle : «[t]*he Executive has consistently represented that the state Act has complicated its dealing with foreign sovereigns and proven an impediment to accomplishing the objectives assigned it by Congress*».

La réaction de l'Exécutif américain à la pression exercée par les Etats tiers constitue selon la jurisprudence constante de la Cour un fait réel[84]. La Cour se base sur la position des représentants de l'Exécutif qui avaient à plusieurs reprises souligné que le maintien des sanctions imposées par le Massachusetts leur causait des problèmes importants avec les partenaires commerciaux du pays[85]. Pour la Cour, cette incidence des sanctions est suffisante pour justifier qu'elles affaiblissent les possibilités de l'Exécutif d'achever le résultat que le Congrès lui a assigné, c'est-à-dire le renforcement de la coopération multilatérale pour l'amélioration des conditions de la vie politique et des droits de l'homme au Myanmar.

D'ailleurs, l'attitude de la Cour à l'égard des ennuis rencontrés par l'Exécutif est conforme au principe de la séparation des pouvoirs[86]. La Cour souligne que le respect des compétences du pouvoir législatif ne lui permet pas de statuer sur l'exactitude des problèmes prétendus à l'exercice de la politique extérieure. «[T]*he nuances of the foreign policy of the United States* […] *are much more the province of the Executive Branch and Congress than of this Court*», rappelle la Cour[87], en limitant sa compétence aux questions juridiques, à savoir si l'acte du Congrès avait invalidé les règles fédérées[88].

Enfin, il faut souligner que l'approche de la Cour renvoie à la problématique de l'empiètement de la législation fédérée sur la compétence fédérale[89]. On a déjà vu que la Cour n'a pas fondé son raisonnement directement sur la recherche de la répartition des compétences entre la Fédération et les Etats en matière d'affaires étrangères, bien que la justice américaine ordinaire en ait fait la preuve. Pourtant, il est indubitable que l'argumentation retenue par la Cour accepte sans réserve que la loi du

Massachusetts pénètre le domaine réservé aux organes fédéraux. La seule différence est qu'ici l'évaluation de la légitimité de la législation fédérée ne s'effectue pas en application des critères généraux réglant l'équilibre fédéral ; la Cour cherche l'impact concret de la loi fédérée sur l'efficacité de la politique extérieure de la Fédération. Effectivement, cette méthode pragmatique aboutit exactement aux mêmes résultats, à savoir la qualification de la loi comme inconstitutionnelle[90].

2.2. A propos de la légitimité internationale de la législation fédérée : un silence qui vaut de l'or?

A propos des *Etats tiers*, bien qu'il s'agisse d'opérateurs externes à l'ordre juridique constitutionnel, la Cour adopte une solution délicate mais aussi bien justifiée en traçant la frontière de sa propre compétence. Elle rappelle que la coopération avec d'autres pays parallèlement à l'imposition des sanctions est un moyen prévu par la loi fédérale que le Président est chargé d'utiliser pour atteindre les finalités de la loi. Si la loi du Massachusetts pose des obstacles à ce rapprochement des Etats-Unis avec ces Etats tiers, elle contrevient aux dispositions de la réglementation fédérale. Cette thèse n'a qu'une portée affirmative par rapport à la jurisprudence antérieure de la Cour. Dans son arrêt *Zschernig v. Miller*, elle cconsidéra que l'acte fédéré était susceptible de «causer un embarras diplomatique pour le gouvernement national» («*creating diplomatic embarrassment for the national Government*» [91]. Quant à cet «embarras», il ne se limite pas aux situations dérivant du contexte particulier de la guerre froide[92], comme dans le cas de l'arrêt *Zschernig v. Miller*, comme il a été soutenu[93]. L'esprit *Zschernig* est aussi bien opératoire pour les relations internationales contemporaines, y compris le système de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

En effet, des partenaires commerciaux des Etats-Unis, y compris le Japon et l'Union européenne, ont exprimé officiellement leur mécontentement concernant l'imposition de ces sanctions excessives de la part du Massachusetts.[94] Effectivement, les sanctions touchaient des entreprises étrangères – notamment japonaises et européennes – qui exerçaient leurs activités à ou avec le Myanmar, sous des critères non économiques mais purement politiques[95]. Bien évidemment, ces plaintes se sont adressées au gouvernement fédéral des Etats-Unis qui, pour les Etats tiers, est l'unique négociateur et responsable pour les activités des Etats-Unis en tant qu'Etat souverain. Les réactions ont été encore plus sérieuses dans l'enceinte de l'OMC. L'Union européenne et le Japon ont prétendu que, par l'imposition des sanctions par le Massachusetts, les Etats-Unis avaient méconnu leurs obligations découlant de l'Accord sur les marchés publics.

Dans l'affaire *Mass. v. NFTC*, la Cour suprême se déclare incompétente pour porter un jugement sur le bien fondé de ces argumentations. Consciente des limites de sa compétence, elle ne procède pas à l'examen des prétentions des Etats tiers. Cette autolimitation pourrait-elle être conçue comme le respect de la souveraineté des Etats tiers, voire le respect de l'autonomie de l'ordre juridique international ? La réponse doit être nuancée par une référence aux finalités poursuivies par la Cour en l'occurrence: la Cour ne cherche pas à juger des prétentions des partenaires commerciaux des Etats-Unis. De ce point de vue, la thèse de la Cour suprême s'oriente plutôt vers le respect de la compétence des organes juridictionnels ou para-juridictionnels internationaux, notamment l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC, la justification de la position des Etats souverains restant intangible plus pour des raisons de non rapport avec l'affaire que pour des raisons doctrinales.

L'argumentation fondée sur les réactions des Etats tiers en cas d'imposition des sanctions internationales n'est pas nouvelle. Dans le même esprit, on trouve l'arrêt *Springfield Rare Coin Galleries v. Johnson* de la Cour suprême de l'Illinois[96], qui statue sur la légitimité des sanctions économiques imposées par l'Etat d'Illinois à l'Afrique du Sud. En se référant à l'arrêt *Zschernig* de la Cour suprême fédérale, elle jugea que même si le désagrément pour le régime d'apartheid peut être justifié, les mesures ordonnées créent pourtant un risque de conflit entre nations et éventuellement des contre-mesures («*retaliatory measures*»). Elle conclut : «[n]*o single State should put the nation as a whole to such a risk*»[97].

Il faut souligner pourtant que les problèmes soulevés du point de vue international sont particulièrement intéressants. En effet, derrière le raisonnement de la Cour, se trouvent des rapports contradictoires entre des règles du même système normatif, à savoir du droit international. Effectivement, la réaction de l'Etat de Massachusetts semble aisément justifiable en tant que mesure visant la défense des droits de l'homme au Myanmar, dont la violation est constamment réaffirmée par la communauté internationale[98]. Néanmoins, les sanctions prises sont susceptibles de mettre en jeu l'autorité de la réglementation de l'Accord sur les marchés publics, signé dans le cadre de l'OMC mais dont le régime est particulier[99]. Dans cette perspective, on dirait qu'au regard du droit international, le comportement de l'Etat du Massachusetts se traduit par une question de conflit entre les droits de l'homme et la réglementation visant le commerce international[100]. Ainsi, on se demande si le problème pourrait être réglé en faveur du Massachusetts, tandis que la protection des droits de l'homme prévaudrait sur le droit conventionnel de l'OMC, en application du principe de *jus cogens*[101].

Toutefois, la solution retenue est – à juste titre – loin de ces réflexions. Tout d'abord, même du point de vue international, on ne saurait imaginer un conflit des normes. Plutôt, il y d'autres questions à être répondues, à savoir la compétence de l'Etat fédéré à prendre des sanctions à l'encontre d'un Etat tiers souverain. Si son comportement soulève des problèmes de légitimité, la problématique se transpose sur le champ des rapports entre l'Etat fédéré et la fédération ; ainsi, la responsabilité internationale de cette dernière serait engagée pour les actes de ses Etats membres. Le prétention que des enjeux d'une valeur morale irremplaçable – transformés en règles juridiques d'une autorité analogue – doivent être protégés, n'attribue pas des compétences internationales autonomes à l'Etat fédéré[102] . La responsabilité en cas de méconnaissance des normes internationales sera imputée à l'Etat fédéral, ce dernier faisant ainsi écran entre l'ordre juridique international et l'Etat fédéré[103] .

Cet argument est complété par le fait que l'Accord sur les marchés publics concerne directement les Etats fédérés américains, qui sont soumis à sa réglementation. Le gouvernement fédéral avait demandé aux Etats américains s'ils souhaitaient être soumis aux règles de l'Accord sur les marchés publics[104] . Leur réponse positive a une double portée. Premièrement, elle permet la détermination du champ d'application de l'Accord, ce qui renforce la sécurité juridique : les Etats fédérés sont incontestablement liés par ses règles ; Deuxièmement, elle assure l'équilibre fédéral, les Etats fédérés étant engagés par leur consentement à se conformer aux engagements conventionnels conclus par les organes fédéraux compétents. Ainsi, l'Etat du Massachusetts était soumis aux règles de l'Accord sur les marchés publics, la prise des sanctions contre un Etat souverain sans autorisation préalable de la Fédération s'avérant d'une légitimité douteuse du point de vue international. Bien que la Cour n'y ait pas répondu en jugeant que ces questions doivent être tranchées par le juge international, la connexité entre fédéralisme et légalité internationale est plus qu'étroite.

Néanmoins, le même raisonnement pourrait aussi bien conduire à des conclusions entièrement différentes. En effet, il a été soutenu que les obligations internationales découlant des accords de l'OMC mettent les Etats américains dans une situation particulièrement délicate, car la compétence réglementaire est soumise au contrôle de l'ORD, voire au contrôle des Etats tiers contractants qui peuvent lancer une procédure devant lui. Dans cette perspective, il a été souligné que les Etats fédérés devraient disposer des moyens de «*se protéger des agressions* [sic] *des Etats tiers sur leur législation interne*»[105] . Nous pensons pourtant que cette thèse manque de justification. En se fondant sur une conception purement «introspective», elle n'ignore pas seulement les exigences de l'ordre juridique international – au moins le principe «*pacta sunt servanda*» – mais aussi l'équilibre entre Fédération et Etats fédérés, instauré

par la Constitution américaine et développé par la jurisprudence de la Cour suprême. Certes, cette opinion admet que la défense des intérêts des Etats fédérés peut être protégée par l'exécutif fédéral. Or, proposer comme solution alternative, en cas de non intervention de l'organe fédéral compétent, la mise en œuvre d'une politique autonome des Etats fédérés vis-à-vis des Etats tiers souverains constitue un empiètement sur la compétence fédérale ; d'autant plus que des obligations internationales de l'Union sont en jeu par ce comportement, élément susceptible d'engager la responsabilité internationale de la Fédération en tant que seule unité dotée de la personnalité juridique internationale. Le jugement de la Cour suprême affirme de façon catégorique cette limite de la compétence des Etats américains. La «perte de la souveraineté»[106] des Etats fédérés, en plus d'être exagérée, est inévitable face à l'ordre juridique international. D'ailleurs, les Etats américains ne sont pas les seuls Etats fédérés à voir leurs compétences limitées et leur consentement préalable rend cette restriction légitime du point de vue international.

La même argumentation répond à la proposition d'une nouvelle lecture du fédéralisme américain en matière d'affaires étrangères qui tend à affaiblir la notion de personnalité juridique internationale. L'idée est l'attribution de compétences internationales autonomes aux Etats fédérés avec la précision qu'ils peuvent aussi bien être seuls responsables – c'est-à-dire indépendamment de la Fédération – pour violation du droit international[107] . Cette conception est pourtant loin d'être acceptable. Les engagements conventionnels pris par les Etats-Unis, le droit positif de la responsabilité internationale, de même que la structure du droit international institutionnel actuel infirment une telle relecture. «[T]*he state of Massachusetts, not the nation of the United States, is responsible for the measure under challenge*», soutient le Professeur Spiro[108] afin de démontrer que les accusations et éventuellement les mesures coercitives pour violation des normes de l'OMC doivent s'adresser exclusivement à l'Etat du Massachusetts. Or, il n'est pas de la responsabilité des Etats tiers de contrôler les Etats fédérés, mais de celle du système fédéral américain. Enfin, les Etats tiers n'ont pas négocié ni conclu les accords multilatéraux qu'avec le gouvernement fédéral américain. La réaction des partenaires commerciaux des Etats-Unis en fait la preuve. Et l'arrêt de la Cour l'affirme...

Certes, la Cour ne procède pas au contrôle du respect de la part de l'Etat du Massachusetts des traités internationaux conclus par les Etats-Unis. Il est vrai que selon la disposition de l'article VI de la Constitution, la fameuse «*Supremacy Clause*», les traités internationaux conclus par la Fédération prévalent, tout comme le droit fédéral, sur le droit des Etats fédérés. Néanmoins, le conflit en l'espèce ne concernait que la conformité de la législation fédérale avec le droit fédéral. Ainsi, la réaction des

autres Etats signataires de l'Accord sur les marchés publics et leur argumentation concernant la méconnaissance de ses règles sont utilisées par la Cour en tant que fait réel et non pas comme question juridique préliminaire. Mais la compatibilité de la législation fédérale avec les traités internationaux conclus par les Etats-Unis ne se pose-t-elle pas comme une question de constitutionnalité de la loi du Massachusetts ?[109]

D'ailleurs, en ce qui concerne l'importance des réactions des Etats tiers en tant que preuve des pressions subies par l'Exécutif, la Cour se trouve dans une situation particulièrement délicate. Dans l'arrêt *Barclays Bank*[110], le mécontentement des gouvernements étrangers doit être en principe totalement ignoré en tant que critère pour la vérification de la légitimité d'une loi fédérée. La ligne de frontière entre les ordres juridiques international et américain est absolument respectée. La Cour ne pourrait fonder ses jugements que sur la légitimité de l'action des organes américains – fédéraux et fédérés – à l'égard de la Constitution et du droit international. Il appartient au Congrès de répondre à ces allégations formulées par la voie diplomatique en interdisant tous les actes des Etats fédérés susceptibles de provoquer des résultats non désirables selon ses préoccupations. Si le Congrès refuse sciemment de prendre de telles mesures donnant satisfaction aux Etats tiers, il n'est pas question d'invalidation de la loi fédérée. Pourtant, selon la Cour, ce n'était pas le cas pour la loi du Massachusetts, tandis que le Congrès n'a rien fait pour rendre évident son consentement à l'imposition des sanctions prévues par la loi du Massachusetts. Au contraire, par interprétation de la loi fédérale, on arrive à la conclusion que ses finalités sont contrariées par ces sanctions excessives. Autrement dit, la Cour en affirmant la compétence du Congrès lui laisse le pouvoir absolu d'exprimer authentiquement, à travers sa législation, la volonté des Etats-Unis vis-à-vis des Etats tiers.

Ce dernier raisonnement est significatif de la conception de la Cour suprême vis-à-vis de l'Exécutif en matière d'affaires étrangères. Le mécontentement de l'Exécutif pour des entraves imposées par la loi fédérée à l'exercice de ses compétences extérieures est retenu *ipso facto*. L'appréciation du caractère justifié de cette irritation dépasse les compétences que la Constitution attribue à la Cour. L'Exécutif reste seul maître de juger si un comportement de l'Etat fédéré lui pose des problèmes. La Cour le montre implicitement mais clairement en soulignant : «*the positions of* [...] *the Executive are competent and* ***direct evidence*** *of the state's Act frustration of congressional objectives*»[111].

Néanmoins, nous croyons que le comportement du Congrès n'était pas si différent dans les deux affaires. Dans les deux cas, on trouve plutôt des similitudes : le parallélisme des réglementations fédérales et fédérées, la provocation de réactions

négatives des Etats tiers à l'égard de la loi fédérée, le défaut d'invalidation expresse par la loi fédérale, avant et après les réactions négatives des Etats tiers. Et s'il s'agit de situations juridiques identiques, la Cour n'a-t-elle pas procédé en l'occurrence à une intrusion dans la compétence du Congrès ? Le Congrès ayant omis de prendre explicitement des mesures d'invalidation contre les sanctions du Massachusetts, ne s'y est-elle pas substituée ? L'avenir montrera si la Cour est en train d'introduire des notions subtiles afin d'interpréter le comportement du Congrès à l'égard de la législation des Etats fédérés, ou si l'arrêt *Massachusetts v. NFTC* amorce un revirement de sa jurisprudence adaptée aux particularités de la politique des sanctions internationales...

La portée jurisprudentielle de l'arrêt *Massachusetts v. NTFC* se situe tout d'abord sur plan constitutionnel. Mis à part sa connotation politique, le raisonnement de l'arrêt touche plusieurs questions concernant d'une part les rapports entre les Etats fédérés et l'Union et d'autre part le statut constitutionnel des initiatives des Etats au niveau international. L'arrêt semble remettre en cause la tendance de la Cour constatée depuis des années à élargir considérablement les compétences des Etats fédérés vis-à-vis de la Fédération[112]. Apparemment, la politique étrangère reste un pouvoir régalien de la Fédération.

D'ailleurs, du point de vue du droit international, l'affaire pourrait être posée comme une question de conformité de la législation de l'Etat fédéré avec les traités internationaux conclus par les Etats-Unis. Le point de départ, dans cette hypothèse, est le même, c'est-à-dire le respect de la «*Supremacy Clause*», voire de la Constitution[113]. La législation fédérée édictée en violation du droit international constitue en même temps une méconnaissance des obligations constitutionnelles de son auteur. L'arrêt *Mass. v. NFTC*, tout en examinant les problèmes juridiques soulevés du point de vue constitutionnel, affirme l'incompétence de la Cour en ce qui concerne l'attitude des Etats tiers souverains. Néanmoins, bien que le contrôle de constitutionnalité des sanctions fédérées n'ait pas été posé comme contrôle de leur conventionnalité, la présence du droit international peut être ressentie dans le raisonnement de la Cour. Lorsqu'elle affirme que les sanctions mettent en cause les rapports de la Fédération avec des Etats tiers, la potentialité d'un engagement de la responsabilité internationale des Etats-Unis est implicitement prise en compte. D'ailleurs, c'est la Fédération qui reste exclusivement responsable au regard du droit international pour les actes des Etats fédérés. Ainsi, la Cour suprême a de très bonnes raisons de vouloir prévenir le risque d'un comportement des Etats fédérés susceptible de mettre en cause l'autorité du droit international[114]. L'avenir montrera si cet objectif peut être perçu par la restriction de la compétence extérieure des Etats fédérés ou si, au contraire, la Cour sera obligée de se prononcer directement sur la compatibilité de leur action avec le droit international afin de justifier une méconnaissance de la Constitution…

Notas

1 *The Federalist*, n° 80, J. Cooke, 1961, pp. 535-536.

2 "Foreign Relations Federalism", *in University of Colorado Law Review*, vol. 70 (1999), p. 1223, 1275.

3 Le terme «sanctions» manque de pertinence, puisque les sanctions internationales présupposent qu'elles sont adoptées par des organisations internationales ; cependant, ici, même la question de savoir si les Etats fédérés américains sont dotés de personnalité juridique internationale est ambiguë ; il faudrait parler plutôt de «contre-mesures» ou de «boycotts secondaires» ; v. B.P. DENNING, J.H. Jr. McCALL, «The Constitutionality of State and Local "Sanctions" Against Foreign Countries: Affairs of States, States' Affairs, or a Sorry State of Affairs? «*in Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 26 (1999), 311-312; plus généralement, P.-M. DUPUY, *Droit international public*, 5e éd., 2000, Dalloz, Paris, pp. 461 et s. Nous utiliserons pourtant cette formule, car c'est celle que la Cour adopte.

4 N° 99-444 ; non encore publié.

5 *Supreme Court of the United States,* ci-après Cour suprême.

6 De la fin de la 1ère Guerre mondiale à 1998, les Etats-Unis ont exercé la politique des sanctions internationales 115 fois, dont 61 sous la présidence de William Jefferson Clinton ; v. J. FINCH, D. SCHMAHMANN, P. BAILEY, «With a Broad Brush: The Federal Regulation of Sanctions Against Burma (Myanmar) «, *in Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 22 (1998), 323, 337-338 ; d'ailleurs, la politique des sanctions internationales des Etats –Unis a déjà largement attiré l'intention de la doctrine du droit international dans les cas de la loi Helms-Burton et des sanctions contre l'Iran et la Libye ; v. M. COSNARD, «Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays», *in AFDI*, vol. 42 (1996), p. 33 ; K.W. ALEXANDER, «The Helms-Burton Act and the WTO Challenge : Making a Case for the United States under the GATT National Security Exception», *in Florida Journal of International Law*, vol. 11 (1997), 559 et s. ; C. FRANKEN, «The Helms-Burton Act : Force or Folly of the World's Leader ?», *in Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 7 (1998), 157 et s.

7 Sur le contrôle de constitutionnalité dans l'ordre juridique américain à l'instar de la jurisprudence *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803), et sous la lumière du fédéralisme v. P.R. DUBRISKY, «The Essential Function of Federal Courts: The European Union and the United States Compared», *in American Journal of Comparative Law*, 1994, 295, 297 et s.

8 A titre indicatif : pour ceux qui se sont exprimés en faveur de la constitutionnalité des sanctions du Massachusetts: S.R. JENKINS, «National Foreign Trade Council v. The Commonwealth of Massachusetts : A State Acting as a "Market Participant" Should Trump the Federal Government's Right to Regulate Foreign Affairs Unless Congress Expressly Declares Otherwise «, *in Connecticut Journal of International Law*, vol. 14 (1999), 593 ; L. LOSCHIN & J. ANDERSON, «Massachusetts Challenges the Burmese Dictators: the Constitutionality of Selective Purchasing Laws «, *in Santa Clara Law Review*, vol. 39 (1999), 373 ; J.P. TRACHTMAN, «Nonactor States in U.S. Foreign Relations ?: The Massachusetts Burma Law «, *in Proceedings of the 92nd Annual Meeting of the American Society of International Law*, 1998, 350 ; A. CARVAJAL, «State and Local "Free Burma" Laws: The Case for Sub-National Trade Sanctions», *in Law & Policy in International Business*, vol. 29 (1998), 257; J.A. CHRISTOFFERSON, «The Constitutionality of State Laws Prohibiting Contractual Relations with Burma : Upholding Federalism's Purpose «, *in Mc George Law Review*, vol. 29 (1998), 351. D'autre part, parmi les auteurs qui doutaient de la constitutionnalité de la loi fédérée dont

l'opinion a été affirmée par l'arrêt de la Cour, on cite : D. SCHMAHMANN, J. FINCH, «The Unconstitutionality of State and Local Enactments in the United States Restricting Business Ties with Burma (Myanmar) «, *in Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 30 (1997), 175; J. LOEB-CEDERWALL, «Restrictions on Trade with Burma: Bold Moves or Foolish Acts? «, *in New England Law Review*, vol. 32 (1998), 929 ; D.M. PRICE & J.P. HANNAH, «The Constitutionality of United States State and Local Sanctions «*in Harvard International Law Journal*, vol. 39 (1998), 443 ; B.P. DENNING & J.H. Jr. McCALL, *op.cit.*, 307.

9 V. en ce sens, Z. OO, G. KAI, «Carrots and Sticks for Democratisation in Burma : Policies of the EU and the ASEAN «, *in Human Rights in Development*, 1998, 91; C. WALL, «Human Rights and Economic Sanctions : the New Imperialism «, *in Fordham International Law Journal*, vol. 22 (1998), 577, 594 et s. parle d'une politique «*de la carotte et du bâton*».

10 Sur le problème de l'efficacité des sanctions internationales, v. les actes des huitièmes Rencontres Internationales d'Aix-en-Provence, *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, 10-11 décembre 1999, Pedone, Paris, (à paraître) ; pour les sanctions économiques plus particulièrement, v. l'article de J. BARBER, «Economic sanctions as a policy instrument», *in International Affairs*, n° 55 (1979), 367.

11 An Act Regulating State Contracts with Companies Doing Business with or in Burma (Myanmar), 1996 *Mass. Acts* 239, ch. 130 (codifiée comme *Mass. Gen. Laws* §§7:22G-7:22M, 40 F½).

12 *Foreign Operations, Export Financing, and [sic] Related Programs Appropriations Act*, 1997, § 570, 110 Stat. 3009-166 to 3009-167. Les sanctions prévues s'étendaient à l'ensemble des relations commerciales et des activités d'investissement ; certaines exceptions sont pourtant incluses dans l'acte du Massachusetts, surtout en matière de diffusion des informations. D'ailleurs, la loi fédérée n'est pas de force rétroactive puisque les contrats déjà en vigueur au moment de son édiction ne sont pas concernés ; v. J.A. CHRISTOFFERSON, *op.cit.*, 359-360.

13 Sur le principe d'invalidation (*preemption*) en général v. G.A. BERMANN, «Taking Subsidiarity Seriously : Federalism in the European Community and the United States», *in Columbia Law Review*, vol. 94 (1994), 331, 424 et s. ; aussi J.A. CHRISTOFFERSON, *op.cit.*, 364 et s.; J.P. TRACHTMAN, *op.cit.*, 352.

14 Il faut souligner pourtant que tous ces arguments ont été jugés valables par la justice américaine ordinaire, justifiant l'inconstitutionnalité des sanctions du Massachusetts.

15 P.J. SPIRO, *op.cit.*, p. 1259 et s. parle des entités «*demi-souveraines*» ; d'ailleurs, le fédéralisme allemand, à part le cas particulier de l'intégration européenne, attribue des compétences extérieures aux *Länder* ; sur cette question, R. GEIGER, *Grundgesetz und Völkerrecht*, 2e éd., C.H.Beck, München, 1994, p. 123 et s.

16 C.M. VASQUEZ, «Bread, Printz, [sic] and the Treaty Power «, *in University of Colorado Law Review*, vol. 70 (1999), 1317.

17 R.B. BILDER, «The Role of States and Cities in Foreign Relations», *AJIL*, 1989, 821, 822.

18 E.H. FRY, «The US States and foreign economic policy: federalism in the "new world order" «*in* Hocking, B. (sous la dir.), *Foreign Relations and Federal States*, Leicester University Press, London – New York, 1993, 122, 124 et s.

19 V. les exemples mentionnés par B.P. DENNING & J.H.Jr. McCALL, *op.cit.*, p. 314-317, à l'encontre de Nigeria, du Timor oriental, de l'Indonésie et du Cuba.

[20] Sur ce point, v. H.N. FENTON, «The Fallacy of Federalism in Foreign Affairs : State and Local Foreign Policy Trade Restrictions «, *in Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 13 (1993), 563, notamment 564-565 ; aussi, C.R. FISCHER, «Federal Preemption and the South African Sanctions: A Survival Guide for States and Countries «, *in Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, vol. 10 (1988), 693, notamment 699 et s. ; K.P. LEWIS, «Dealing with South Africa : the Constitutionality of State and Local Divestment Legislation», *in Tulane Law Review*, vol. 61 (1987), 469. D'ailleurs, l'Etat de Massachusetts en s'inspirant de sa politique des sanctions contre Myanmar, en a fait usage à l'encontre d'autres Etats, à savoir l'Indonésie. Certes, ces sanctions sont aussi bien dépourvues de légitimité constitutionnelle selon l'esprit de la jurisprudence *Mass. v. NFTC* ; v. D.R. SCHMAHMANN, J. FINCH, T. CHAPMAN, «Off the Precipice: Massachusetts Expands Its Foreign Policy Expedition from Burma to Indonesia «, *in Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 30 (1997) 1021.

[21] «[A]*ll Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land*».

[22] J. RABKIN, «American Constitutional Sovereignty vs. International Law: Where is the Supreme Court? «, *in* B.P. Wilson & K. Masugi (dir.), *The Supreme Court and the American Constitutionalism*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland, 1998, 255, 262.

[23] Les fameux «*executive agreements*» ; sur ce point-là v. A. CRAS, «Les ²executive agreements ² aux Etats-Unis», *RGDIP*, 1974, pp. 973-1045 ; C.J. STEVENS, «The Use and Control of Executive Agreements : Recent Congressional Initiatives», *Orbis*, 1977, pp. 904-931 ; G. HORVATH, «The Validity of Executive Agreements», *Österr. Z. öffentl. Recht und Völkerrecht*, 30 (1979), pp. 105-131 ; plus récemment, M.D. RAMSEY, «Executive Agreements and the (non) Treaty Power» , *North Carolina Law Review*, 77 (1998), pp. 133 – 240

[24] R.B. BILDER, *op.cit.*, p. 824.

[25] *Hines v. Davidowitz*, 312 U.S. 52, 63 (1941) : «[t]*he Federal Government, representing as it does the collective interests of the forty-eight states, in entrusted with full and exclusive responsability for the conduct of affaires with foreign sovereignties*» ; sur la portée de l'arrêt v. R.B. BILDER, *op.cit.*, pp. 824 et s. ; v. aussi, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304, 318 (1936) ; *United States v. Pink*, 315 U.S. 203, 233 (1942).

[26] A titre indicatif : *Holmes v. Jennison*, 39 U.S. (14 Pet.) 470, 496 (1840) ; *Missouri v. Holland*, 252 U.S. 416, 433 (1920) ; *United States v. Belmont*, 301 U.S. 324, 331 (1937) ; *United States v. Pink*, 315 U.S. 52, 63 (1941) ; *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, 373 U.S. 398, 425 1964). ; sur cet arrêt v. le commentaire du P. JUILLARD, *in* AFDI, 1965, 205 et s.; v. aussi l'analyse de H.G. MAIER, «Preemption of State Law : A Recommended Analysis», *AJIL*, vol. 83 (1989), 832, 832-833 ; de même, D.M. PRICE & J.P. HANNAH, *op.cit.*, pp. 455 et s.

[27] Notamment dans l'arrêt *Zschernig v. Miller*, 389 U.S. 429 (1968) ; v. D.M. PRICE & J.P. HANNAH, *op.cit.*, 457 et s. Pourtant, comme on le soulignera, le raisonnement de l'arrêt est axé plutôt autour des incidences potentielles sur les relations de l'Union avec les Åtats tiers que sur le principe de la répartition des compétences entre la Fédération et les États fédérés. L'opinion séparée du juge Stewart est plus proche de la recherche de la répartition des compétences ; v. l'analyse de H.G. MAIER, *op.cit.*, pp. 836-837.

[28] *Clark v. Allen*, 331 U.S. 503, 516 (1947).

[29] «*No State shall, without the Consent of the Congress, lay any Imposts or Duties on Imports or Exports, except what may be absolutely necessary for executing its inspection Laws . . . .*».

[30] D.M. PRICE & J.P. HANNAH, *op.cit.*, pp. 478 et s.

[31] La Cour dans son arrêt *P.H. Hood & Sons, Inc. V. Du Mond*, 336 U.S. 525, 535 (1949) souligna à propos de la Clause de commerce («*dormant commerce clause*») qu'elle «dérive du contenu que *la Cour* a attribué à ces *grands silences de la Constitution*» (traduction et soulignement par nous).

[32] *Cooley v. Board of Wardens of the Port of Philadelphia*, 53 U.S. (12 How.) 299 (1851) ; v. aussi *Broad of Trustees v. United States*, 289 U.S. 48, 57 (1933) ; *Di Santo v. Pennsylvania*, 273 U.S. 34, 37 ; d'ailleurs, selon l'arrêt *Arkansas Elec. Co-op. v. Arkansas Public Serv. Comm'n*, 461 U.S. 375, 389 (1983), même l'intervention préalable du Congrès n'est pas nécessaire pour la limitation des compétences fédérés, tandis que la «*Commerce Clause*» contient une limitation «implicite» du pouvoir des Etats fédérés d'entraver le commerce interétatique ; v. dans le même sens *Western & So. Lite Ins. Co. v. Board of Equalization*, 451 U.S. 648, 652 (1981) ; la même limitation «inhérente» est aussi bien envisageable pour le commerce international, d'autant plus qu'ici ce sont des relations avec des Etats tiers souverains qui sont en cause.

[33] *Michelin Tire Corp. v. Wages*, 423 U.S. 276, 283.

[34] *Japan Line Ltd. v. County of L.A.*, 441 U.S. 434 (1979).

[35] H.N. FENTON, «The Fallacy of Federalism in Foreign Affairs : State and Local Foreign Policy Trade Restrictions», *Northwestern Journal of International Law & Business*, 1993, 563, 567.

[36] *Broad of Trustees v. City of Baltimore*, 317 Md. 72, 562 A.2d 720 (1989), cert. denied, 493 U.S. 1093 (1990) ; v. la critique de D.M. PRICE & J.P. HANNAH, *op.cit.*, 490 et s.

[37] *South-Central Timber Development, Inc. v. Wunnicke*, 467 U.S. 82, 87-93 (1984).

[38] K.P. LEWIS, *op.cit.*, 490 : «*the problem is the uncertainty of how and when the Court will compare apples and oranges* «.

[39] *Douglas v. Seacoast Prods.*, 431 U.S. 265, 286 (1977) ; *Michelin Tire Corp. v. Wages*, *op.cit.*, 285 ; *South-Central Timber Development, Inc. v. Wunnicke*, *op.cit.*, 100 ; v. aussi H.N. FENTON, *op.cit.*, 587-588 ; B.P. DENNING & J.H.Jr. McCALL, *op.cit.*, p. 359.

[40] H.N. FENTON, *op.cit.*, 587 ; B.P. DENNING & J.H.Jr. McCALL , *op.cit.*, 348 ; *contra* L. LOSCHIN & J. ANDERSON, *op.cit.*, p. 398-399.

[41] *Stone v. Mississippi*, 101 U.S. 814 (1880) ; *Contributors to the Pa. Hosp. v. City of Philadelphia*, 245 U.S. 20 (1917) ; K.P. LEWIS, *op.cit.*, p. 476, note 45.

[42] *H.P. Hood & Sons, Inc. v. Du Mond*, *op.cit.*, p. 533.

[43] *Huron Portland Cement Co. v. City of Detroit*, 362 U.S. 440 (1960) ; *Ridway v. Ridway*, 454 U.S. 49 (1981) ; *Shaw v. Delta Airlines*, 463 U.S. 85 (1983) ; *Metropolitan Life Ins. Co. v. Massachusetts*, 471 U.S. 724 (1985) ; v. aussi l'analyse de C.R. FISCHER, *op.cit.*, pp. 730-731.

[44] E. FREUND, *The Police Power : Public Policy and Constitutional Rights*, 1904, § 187, 172, cite par K.P. LEWIS, *op.cit.*, p. 491, note 119.

[45] *Pike v. Bruce Church, Inc.*, 397 U.S. 137 (1970).

[46] K.P. LEWIS, *op.cit.*, p.p. 492-494.

[47] *Id.*, pp. 494 et s.

[48] *Pike v. Bruce Church*, *op.cit.*, p. 142; v. aussi *Edgar v. Mite Corp.*, 457 U.S. 624, 640 (1982) ; *Kassel v. Consolidated Freightways Corp.*, 450 U.S. 662, 670-671 (1981) ; *Philadelphia v. New Jersey*, 437 U.S. 617, 624 (1978), v. aussi K.P. LEWIS, *op.cit.*, pp. 488 et s. et notamment la jurisprudence citée par lui à la note 102.

49 17 U.S. (4 Wheat.) 316 ; v. l'analyse de BEAUTE, J., «Le partage des compétences entre les Etats et la Fédération», *Pouvoirs*, n° 59 (1991), 85, 89-90.

50 22 U.S. (9 Wheat.) 211.

51 A titre indicatif, v. *Savage v. Jones*, 225 U.S. 501, 533 (1912) ; *Commonwealth v. Nelson*, 350 U.S. 497, 502 (1956); *California v. ARC America Corp.*, 490 U.S. 93, 101 (1989); v. l'analyse de J. LOEB-CEDERWALL, *op.cit.*, 938 et s. Dans ce contexte l'argumentation présentée par A. CARVAJAL, *op.cit.*, 261 selon lequel l'acte fédéral a été édicté après la mise en vigueur de la loi de Massachusetts s'avère inopérant.

52 *Allis Chambers Corp. v.* Lueck, 471 U.S. 202, 208 (1985) ; *California v. ARC America Corp.*, 490 U.S. 93, 100 (1989).

53 *Zschernig v. Miller*, *op.cit.*; au contraire, L. LOSCHIN & J. ANDERSON, *op.cit.*, p. 404, soutiennent que la jurisprudence *Zschernig v. Miller* ne s'applique qu'à très peu de cas, la règle restant la possibilité pour les Etats fédérés d'agir au niveau international.

54 J. LOEB-CEDERWALL, *op.cit.*, 936.

55 373 U.S. 132 (1963).

56 H.G. MAIER, *op.cit.*, p. 833.

57 *Charleston & Western Carolina R. Co. v. Varnville Furniture Co.*, 237 U.S. 597, 604 (1915) ; *Metropolitan Life Insurance Co. v. Massachusetts*, 471 U.S. 724, 730 (1985) ; *United States v. Locke*, 529 U.S. (non pub., 2000); quant aux critères utilisés pour la recherche de l'intention du législateur fédéral, selon la Cour Suprême» *the court looks to the language , the scope and the detail of the statute, and [sic] the legislative history* «, *Michigan Canners & Freezers Association v. Agricultural Marketing & Bargaining Bd.*, 467 U.S. 461 (1984); v. aussi, C.R. FISCHER, *op.cit.*, pp. 727 et s.

58 Sur le principe de subsidiarité en tant que principe fondamental de l'Union européenne, v. l'article de K. LENAERTS, P. Van YPERSELE «Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3 B du traité CE», *Cah. dr. eur.*, 1994, pp. 3 et s. ; on se reportera aussi à la bibliographie détaillée offerte par D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, 2e éd., PUF, 1998, p. 112.

59 *Hines v. Davidowitz*, 312 U.S., 66-67 (1941) ; *California v. ARC America Corp.*, *op.cit.*, pp. 100-101.

60 *Florida Lime & Avocado Growers v. Paul*, *op.cit.* ; L. LOSCHIN & J. ANDERSON, *op.cit.*, p. 382.

61 *Hines v. Davidovitz*, *op.cit.*, 67 : «*whether the* [statute] *stands as an obstacle to the accomplishment and execution of full purposes and objectives of the Congress*»; v. le commentaire de B.P. DENNING & J.H.Jr. McCALL , *op.cit.*, p. 319-320.

62 *Savage v. Jones*, 225 U.S. 501, 553 (1912) ; *Hines v. Davidovitz*, *op.cit.* ; dans son arrêt *Fidelity Federal Savings & Loan Association v. De la Cuesta*, 458 U.S. 608 (1986), la Cour suprême souligna que même en cas de possibilité d'exécution simultanée des normes fédérales et fédérées, l'existence d'un conflit peut être justifiée si, de la lettre et du préambule de l'acte fédéral, découle l'intention du Congrès de s'opposer à des mesures d'origine fédérée qui sont qualifiées comme plus radicales que les fédérales ; sur ce point, v. FISCHER, *op.cit.*, pp. 719-720.

63 V. aussi l'arrêt *Gade v. National Solid Wastes Management Assn*. 505 U.S. 88, 103 (1992). L. LOSCHIN & J. ANDERSON, *op.cit.*, p. 384 ont soutenu que l'invalidation des sanctions fédérées par l'acte du Congrès n'est pas envisageable, tandis que les deux actes normatifs avaient les mêmes objectifs ; dans le même sens v. S.R. JENKINS, *op.cit.*, p. 628. Néanmoins, la question de la coïncidence des deux réglementations est beaucoup plus large, comme la Cour le montre.

[64] Par exemple*: Florida Lime & Avocado Growers v. Paul*, *op.cit.* ; *Golden State Transit Corp. v. City of Los Angeles*, 475 U.S. 608 (1986) ; *Rice v. Santa Fe Elevator Co*., 331 U.S. 218 (1947).

[65] C.R. FISCHER, *op.cit.*, 716 et s.

[66] Pour une approche comparative du fédéralisme américain et communautaire, on consultera avant tout l'étude de G.A. BERMANN, *op.cit.*, de même que celle de T.C. FISCHER, «Comparative Federalism : The United States and the European Community», *in* K. Hailbronner, (sous la dir.), *L'Europe de l'avenir – modèles centralisés et décentralisées*, Bundesanzeiger, 1994, pp. 15-28.

[67] V. en ce sens l'arrêt *Japan Line, Ltd. v. Los Angeles*, *op.cit.*, 447-447 ; v. l'analyse de B.P. DENNING & J.H.Jr. McCALL , *op.cit.*, pp. 343-344.

[68] J. LOEB-CEDERWALL, *op.cit.*, p. 943, parle à juste titre d'un besoin de «front uni «(«*united front* «).

[69] Pour une analyse des mesures prévues par la loi fédérale, on se référera à l'article de J. FINCH, D. SCHMAHMANN, P. BAILEY, *op.cit.*, pp. 326 et s.; v. aussi D.M. PRICE & J.P. HANNAH, *op.cit.*, pp. 452-454.

[70] D.M. PRICE & J.P. HANNAH, *op.cit.*, p. 449.

[71] «*Sanctions are drown not only to bar what they prohibit but to allow what they permit, and* [sic] *the inconsistency of sanctions here undermines the congressional calibration of force*» (B).

[72] Souligné par nous. Dans ce sens l'opinion de L. LOSCHIN & J. ANDERSON, *op.cit.*, p. 391-392 est erronée quand elles soutiennent : " *selective purchasing laws do not reflect foreign policy, they merely regulate the state's own purchasing practices* " ; dans le même sens J.L. GOLDSMITH, " Federal Courts… ", *op.cit.*, pp. 1676-1677.

[73] D.M. PRICE & J.P. HANNAH, *op.cit.*, 472 et s., notamment, 474.

[74] La formulation de C.R. FISCHER, *op.cit.*, p. 712, est révélatrice de cette thèse : «*Where federal laws and state laws regulate the* ***same area*** *but for* ***different purposes*** *the federal law* ***will not preempt*** *the state law* «(souligné par nous).

[75] Les raisons, de même que les activités visées par ces sanctions supplémentaires, étaient pourtant *a priori* déterminées de façon très précise par le Congrès.

[76] P.R. TRIMBLE, «The President's Foreign Affairs Power», *AJIL*, vol. 83 (1989), 750, 751 : «*the President is still the dominant force in foreign policy*»; v. aussi B.E CARTER, *International Economic Sanctions – Improving the haphazard U.S. legal regime*, Cambridge University Press, 1988, p. 209 et s.

[77] *United States v. Curtiss-Wright Export Corp*., 299 U.S. 304 (1936).

[78] Juge *Jackson* dans son opinion séparée sur l'affaire *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 635 (1952) : «*When the President acts pursuant to an express or implied authorization of Congress, his authority is at its maximum, for it includes all that he possesses in his own right plus all that Congress can delegate*»; v. aussi, CARTER, *op.cit.*, p. 211 ; *contra* J.L. GOLDSMITH, «Federal Courts… «, *op.cit.*, p. 1622 ;

[79] Dans le même sens, la Cour suprême s'est déjà prononcée en faveur de la légitimité des actes du Président en matière d'affaires étrangères en cas de défaut de consentement préalable du Congrès, par interprétation de la pratique antérieure qui équivaut au consentement parlementaire explicite ; v. *Dames & Moore v. Regan*, 453, U.S. 654, 686 (1981) ; v. aussi l'analyse de B.E. CARTER, *op.cit.*, pp. 212-213 ; plus généralement sur les rapports entre le Président et le Congrès en matière d'affaires étrangères v. OLSON, W.C., «The US Congress : an independent force in world politics ?», *in International Affairs*, 67 (1991), 547, 550-553.

[80] «[T]*he state sanctions are* ***immediate*** […] *and* ***perpetual****, there being* ***no termination provision*** […]. *Quite simply, if the Massachusetts law is enforceable* ***the President has less economic et diplomatic leverage*** *as a consequence* «(pts. 10-13, souligné par nous).

[81] On retrouve une approche analogue au motif de l'arrêt *Springfield Rare Coin Galleries v. Johnson* de la Cour suprême d'Illinois, 115 Ill. 2d 221, 503 N.E.2d 300 (1986). En se prononçant sur la légitimité des sanctions économiques imposées contre l'Afrique du Sud, elle constate : «[t]*he ability of this country to choose between a range of policy options in developing its foreign policy in relation to the Republic of South Africa would be compromised by the existence of State-sponsored sanctions which the Federal government could not remove or modify to fit changing conditions*», 233, 503 N.E.2d, 307.

[82] *Massachusetts v. NFTC*, *op.cit.*, note 10 de l'arrêt.

[83] V. en ce sens, J. BARBER, *op.cit.*, p. 368.

[84] *Japan Line, Ltd. v. County of Los Angeles*, *op.cit.*, 449 ; *Chy Lung v. Freeman*, 92 U.S. 279.

[85] L'assistant Secrétaire de l'Etat *Larson* avait souligné : «[the state law] *has hindered our ability to speak with one voice on the grave human rights situation in Burma, become a significant irritant in our relations with the EU and impeded our efforts to build a strong multilateral coalition on Burma*», *in* State and Local Sanctions : Remarks to the Council of State Governments, 3 (8 déc. 1998), cité par la Cour, note 21 ; v. aussi la position d'Eizenstat, S., Sous-secrétaire du Ministère des Affaires économiques et agricoles, cité par D.M. PRICE & J.P. HANNAH, *op.cit.*, p. 465.

[86] Sur la question de la séparation des pouvoirs aux Etats-Unis et la place de la Cour suprême dans ce système des rapports entre les pouvoirs fédéraux, on se référera avec grand profit à l'ouvrage de M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2e éd., Liberty Fund, Indianapolis, 1998, pp. 315-317.

[87] Paragraphe III ; v. aussi *Barclays Bank PLC v. Franchise Tax Bd. of Cal.*, 512 U.S. 298, 327; v. aussi en ce sens B.P. DENNING & J.H.Jr. McCALL , *op.cit.*, p. 350.

[88] Il n'y a pas de doute que le contrôle de la constitutionnalité des actes fédérés et la protection de l'équilibre fédéral est une compétence inaliénable du juge suprême ; v. en ce sens D.M. PRICE & J.P. HANNAH, *op.cit.*, p. 457 ; B.P. DENNING & J.H.Jr. McCALL , *op.cit.*, pp. 321-322 et 368-370 ; J.L. GOLDSMITH, «The New Formalism in United States Foreign Relations Law», *in University of Colorado Law Review*, vol. 70 (1999), 1395, pp. 1426-1427 ; pourtant le même auteur dans son article «Federal Courts, Foreign Affairs, and [sic] Federalism», *in Virginia Law Review*, vol. 83 (1997), 1617, 1679 se rend en faveur d'une limitation drastique des compétences d'invalidation des actes fédérés par la Cour suprême quand il s'agit des affaires étrangères ; *contra* H.N. FENTON, *op.cit.*, p. 592 et B.P. DENNING & J.H.Jr. McCALL, *op.cit.*, pp. 336-338 ; le Professeur H.N. FENTON, *op.cit.*, pp. 591-592, souligne à juste titre que l'annulation par voie judiciaire des actes normatifs fédérés imposant des sanctions internationales est préférable à l'invalidation expresse par acte du Congrès, tandis que la grande connotation politique découlant de la popularité des ces mesures rendra le Congrès extrêmement réticent à agir.

[89] J. LOEB-CEDERWALL, *op.cit.*, pp. 941 et s., l'avait remarqué déjà avant la décision de la Cour suprême.

[90] On préfère ici le terme «*qualification de la loi comme inconstitutionnelle*» tandis que, comme la Cour l'a montré, la législation du Massachusetts était déjà annulée par voie d'invalidation dès l'édiction de la loi du Congrès.

[91] *Zscherning v. Miller*, *op.cit.*, pp. 441-442.

[92] Il s'agissait de la question de légitimité d'un acte de l'Etat d'Oregon qui privait les étrangers de droits d'héritage si le pays de résidence de l'étranger, en l'espèce l'Allemagne de l'Est, ne permettait pas réciproquement l'acquisition de droits d'héritage aux étrangers. A l'époque (1968), la législation fédérée était marqué d'une grande connotation politique face au «rideau de fer».

[93] A. CARVAJAL, *op.cit.*, p. 267-268 ; v. la critique de B.P. DENNING & J.H.Jr. McCALL , *op.cit.*, 323, note 83.

[94] Il faut mentionner ici que la position de l'Union européenne, exprimée sous forme d'*amicus curiae* devant les tribunaux de l'affaire, de même que devant la Cour suprême, exprimait implicitement l'hostilité de l'Union européenne à la continuation des sanctions du Massachusetts. Plus précisément, la situation créé par l'acte de l'Etat était qualifiée ainsi : «*an issue of serious concern in EU-U.S. relations*», Amici Curiae 6, cité par la Cour, note 18 ; v. aussi S.R. JENKINS, *op.cit.*, 603.

[95] D.M. PRICE & J.P. HANNAH, *op.cit.*, p. 445; B.P. DENNING & J.H.Jr. McCALL , *op.cit.*, p. 316.

[96] *Springfield Rare Coin Galleries v. Johnson*, *op.cit.*, p. 307.

[97] V. l'analyse de H.G. MAIER, *op.cit.*, p. 838 ; pour un panorama des arrêts rendus par des juridictions inférieures en connexité avec les questions ici traitées v. D.M. PRICE & J.P. HANNAH, *op.cit.*, pp. 466 et s.

[98] En 1999, l'Assemblée Générale des Nations Unies durant sa 54^{e} (1999) session a adopté la Résolution 54/186 (A/RES/54/186) à la suite du rapport du 3^{e} Comité (A/54/605/Add. 3) et après sa Résolution 53/162 du 9 décembre 1998. Parmi d'autres, elle «*déplore les violations persistantes des droits de l'homme à Myanmar* [§ 5] […], *se déclare profondément préoccupée par les cas de plus en plus nombreux de répression de toute forme d'activité politique* [§ 6] […], *constate avec une vive inquiétude l'intensification des persécutions dont a été victime l'opposition démocratique* [8] […]».

[99] Concernant les particularités de l'Accord sur les marchés publics, v. A. REICH, «The New GATT Agreement on Government Procurement – The Pitfalls of Plurilateralism and Strict Reciprocity», *in Journal of World Trade*, vol. 31 (1997), 125, notamment pp. 132 et s. ; P.J. CARRIER, «Sovereignty under the Agreement on Government Procurement», *in Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 6 (1997), 67, 93 et s.

[100] Dans sens v. les actes du Symposium de l'Association du Barreau de New York, sous le titre révélateur «States' Rights vs. International Trade : The Massachusetts Burma Law», *in New York Law School Journal of International & Comparative Law*, vol. 19 (2000), 347 ; plus généralement sur la question des conflits entre normes internationales, on se référera au cours de E. ROUCOUNAS, «Engagements parallèles et contradictoires», *in RCADI*, vol. 206 (1987-VI), p. 9.

[101] Sur ce point, E. ROUCOUNAS, pp. 62 et s.

[102] Le «*United States District Court*» dans son arrêt rendu le 4 novembre 1998 sur l'affaire *NFTC v. Baker*, 26F. Supp. 2d 287 (D. Mass. 1998) souligne : «*States interests, no matter how noble, do not trump the federal government's exclusive foreign affairs power* «.

[103] En effet, en cas de méconnaissance des règles de l'OMC, les Etats tiers seraient en position de prendre des contre-mesures vis-à-vis des Etats-Unis en tant que partenaire commercial ; il est ainsi aisément conçu que les actes unilatéraux de l'Etat du Massachusetts seraient en l'espèce susceptibles de mettre en péril les intérêts des Etats-Unis en tant que Fédération et membre de l'OMC.

[104] En effet, il s'agit d'une obligation de la Fédération, imposée par la loi de ratification des Accords de l'OMC ; v . B. OWENS, «The World Trade Organization and States' Rights: Will Foreign Threats

over Massachusetts' Burma Law Lead to a Domestic Backlash Against International Trade Agreements? «, *in Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 21 (1998), 957, 969; v. aussi la communication de J.P TRACHTMAN, *in Symposium of the Association of the Bar of the City of New York*, *op.cit.* p. 54.

105 OWENS, *op.cit.*, p. 977.

106 V. S.R. JENKINS, *op.cit.*, p. 629.

107 SPIRO, *op.cit.*, notamment pp. 1259 et s.

108 SPIRO, *op.cit.*, pp. 1269.

109 V. en ce sens, J. LOEB-CEDERWALL, *op.cit.*, p. 958 ; le même auteur dans les conclusions de son commentaire, p. 962 souligne : «[the] *Burma Statute born of good intentions, is unconstitutional and a* ***violation of United States treaty obligations***» (souligné par nous).

110 *Barclays Bank PLC v. Franchise Tax Bd. of California*, *op.cit.*, pp. 327-329 ; *Container Corp.of America v. Franchise Tax Bd.,* 463 U.S. 159, 194 (1983).

111 *Mass. v. NFTC*, *op.cit.* (souligné par nous).

112 V. la jurisprudence visant à préserver l'autonomie des Etats, présentée par L. FAVOREU, et al., *Droit constitutionnel*, 2e éd., Dalloz, 1999, p. 432 et s. ; v. aussi P.-H. PRELOT, et M. ROGOFF, «Le fédéralisme devant la Cour suprême des Etats-Unis», *in RDP*, 1996, 759, notamment, 761 et s. ; A. KLEBES-PELISSIER, «La délimitation des pouvoirs entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés (à propos de la décision ²Printz v. United States ² de la Cour suprême des Etats-Unis du 27 juin 1997», *in RFDC*, 34 (1998), p. 277, notamment pp. 283 et s. ; dans ce sens, la thèse du Professeur J.L. GOLDSMITH, «Federal Courts…», *op.cit.*, p. 1677 est infirmée par la Cour dans la mesure où il souligne : «*Foreign relations includes many matters traditionally regulated by states. States are increasingly engaged in activities that were formerly the sole responsability of the federal government*».

113 A propos la primauté du droit international conventionnel sur le droit des Etats fédérés, v. C.M. VASQUEZ, «The Four Doctrines of Self-Executing Treaties», *in AJIL*, n° 89 (1995), 695, notamment pp. 697-700.

114 Ibid, p. 699.